Feber

Der deutsche Bundesrat in rechtsvergleichender Darstellung mit den entsprechenden Organen des österreichischen und schweizerischen Rechts

I n a u g u r a l - D i s s e r t a t i o n

zur
Erlangung der juristischen Doktorwürde
einer
Hohen Rechts- und Staatswissenschaftlichen Fakultät
der
Universität Freiburg/Br.

vorgelegt
von

Arnold Feber
Gerichtsreferendar
aus
Michelbach/Mgt.

1957

Referent: Prof. Dr. Gerber
Korreferent: Prof. Dr. Huber

Tag der mündlichen Prüfung: 21. Dezember 1956

Inhaltsverzeichnis

Zweites Kapitel: Die geschichtliche Entwicklung in der Schweiz, Deutschland und Österreich

Literaturverzeichnis

Adamovich, Ludwig	Grundriß des österreichischen Verfassungsrechts. 4. Aufl. 1947.
Adamovich, Ludwig	Die Bundesverfassungsgesetze samt Ausführungs- und Nebengesetzen. 7. Aufl. 1948.
Anschütz, Gerhard	Die Verfassung des Deutschen Reiches v. 11. Aug. 1919. 8. Aufl.
Anschütz, Gerhard	Die kommende Reichsverfassung. DJZ, 14. Jg. 1919, Seite 113 ff.
Anschütz, Gerhard	Der Aufbau der obersten Gewalten im Entwurf der deutschen Reichsverfassung. DJZ, 24. Jg. 1919, Seite 199 ff.
Anschütz, Gerhard Thoma, Richard	Handbuch des Deutschen Staatsrechts. 1. Bd., 1930.
Apelt, Willibald	Geschichte der Weimarer Verfassung. München 1946.
Arndt, Adolf	Die Verfassung des Deutschen Reiches. Kommentar zur WRV, 2. Aufl. 1921.
Ballerstaedt	Zustimmungsgesetze. ÖD 1952, Seite 1 ff.
Berger	Zur Entstehung des Bonner GG. DV 1949, Seite 309 ff.
Bericht	Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. bis 23. Aug. 1948.
Bilfinger, Karl	Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Eine staatsrechtliche und politische Studie. 1923.
Bilfinger, Karl	Der Fall Hildenbrand in AöR, 47. Band, Seite 174 ff.
Bilfinger, Karl	Der Reichsrat. Bedeutung und Zusammensetzung, Zuständigkeit und Verfahren. HDStR 1. Band, Seite 545 ff.
Bonner Kommentar	Kommentar zum Bonner Grundgesetz. 1950 (zit. Name des Bearbeiters mit Zusatz: in BK).

Bornhak, Conrad	Grundriß des Deutschen Staatsrechts. Leipzig 1907.
v. Brentano, Heinrich	Der Bundestag und der Bundesrat. DöV 1949, Seite 270.
Büge	Die Beteiligung des Reichsrates an der Gesetzgebung des Reiches. Greifswalder Diss. 1926.
Bundeshaushaltsplan	für das Rechnungsjahr 1954. Berlin 1954.
Bundesrat	in Handbuch für die Bundesrepublik Deutschland. 1954. Herausgegeben vom Bundesminister des Innern.
Burckhardt, Walter	Kommentar der schweiz. Bundesverfassung vom 29. 5. 1874. Bern 1905.
Burckhardt, Walter	Schweizerisches Bundesrecht, staats- und verwaltungsrechtliche Praxis des Bundesrates und der Bundesversammlung seit 1903. 1. bis 5. Band, 1930/1931.
Condrau, Josef	Das parlamentarische Zweikammersystem unter besonderer Berücksichtigung des schweiz. Bundesstaates. Diss. 1932.
Dänzer-Vanotti, Wolfgang	Die Kammer der Gliedstaaten im bundesstaatlichen Zweikammersystem. Freiburger Diss. 1952.
Dennewitz, Bodo	Das Zweikammersystem. Die neue Verwaltung, 1949, Seite 41.
Dennewitz, Bodo	Der Föderalismus, sein Wesen und seine Geschichte. 1947.
Dennewitz, Bodo	Die Verfassungen der modernen Staaten. Hamburg 1947 - 1949.
Dreher, Eduard	Das parlamentarische System des Bonner Grundgesetzes im Vergleich zur Weimarer Verfassung. NJW 1950, Seite 130.
Dubs, J.	Das öffentliche Recht der schweiz. Eidgenossenschaft. 1. und 2. Teil, 1877/78.
Eckhardt, Walter und v. Rosen-v. Hoewel, Harry	Deutsche Verfassungsgeschichte vom germanischen Volksstaat bis zum Großdeutschen Reich. 3. Aufl., 1942.
Eicher, Hermann	Die Wahrung der Rechte des Bundesrates bei Streit über die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes. DöV 1952, Seite 449 ff.

Feine, Hans Erich — Deutsche Verfassungsgeschichte der Neuzeit. 1937.

Fleiner, Fritz und Lukas, Josef — Bundesstaatliche und gliedstaatliche Rechtsordnung in ihrem gegenseitigen Verhältnis im Rechte Deutschlands, Österreichs und der Schweiz, in Veröffentlichungen der Vereinigung deutscher Staatsrechtslehrer. Heft 6, Berlin und Leipzig 1929.

Foehr, Eugen — Die Rechtfertigung des Zweikammersystems. Diss. Heidelberg 1914.

Frisch, Hans — Lehrbuch des österreichischen Verfassungsrechts. Wien 1932.

Gerber, Hans — Freiheit und Bindung der Staatsgewalt. Ein Vortrag, veröffentlicht in "Recht und Staat in Geschichte und Gegenwart", Tübingen 1932.

Giacometti, Z. — Das öffentliche Recht der schweiz. Eidgenossenschaft, Sammlung der wichtigeren Bundesgesetze, Bundesbeschlüsse und Bundesverordnungen staatsrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Inhalts. 2. Auflage 1938.

Giacometti-Fleiner — Schweizerisches Bundesstaatsrecht. Zürich 1949.

Giese, Friedrich — Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949. Frankfurt 1949.

Glum, Friedrich — Das parlamentarische Regierungssystem in Deutschland, Großbritannien und Frankreich. München und Berlin 1950.

Gmelin — Zweikammersystem. Pol. Hwb. 2. Band, Seite 1031 ff.

Grewe, Wilhelm — Antinomien des Föderalismus in Recht und Zeit. Herausgeg. von Gerhard Erdsiek, 1948, Heft 3.

Grewe, Wilhelm — Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes. DRZ 1949, Seite 349 ff.

Grewe, Wilhelm — Die verfassungsrechtlichen Grundlagen der Bundesrepublik Deutschland. DRZ 1949, Seite 265 und 313 ff.

Hartung, Fritz — Deutsche Verfassungsgeschichte vom 15. Jahrhundert bis zur Gegenwart. 5. Aufl. 1950.

v. der Heydte, Wolf	Der Vermittlungsausschuß. Praxis und Bewährung. DöV 1953, Seite 129 ff.
Held	Der Reichsrat, seine Geschichte, seine Rechte und seine Stellung nach der Reichsverfassung vom 11. 8. 1919. Erlanger Diss. 1926.
Helfritz, Hans	Allgemeines Staatsrecht. 5. Aufl. 1949.
v. Herrnritt, Rudolf	Handbuch des österreichischen Verfassungsrechts. 1909.
Heusler, Andreas	Schweizerische Verfassungsgeschichte. 1920.
His, Eduard	Geschichte des neueren schweiz. Staatsrechts. 1. Bd. 1920, 2. Bd. 1929, 3. Bd. 1938.
Huber, Ernst Rudolf	Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit. 1. Bd. (1806 - 1918), 1949, 2. Bd. (1919 - 1951), 1951.
Hugelmann, Karl Gottfried	Der österreichische Bundesrat und seine Tätigkeit während der ersten Gesetzgebungsperiode des Nationalrates. In Zeitschrift f. öffentl. Recht, 6. Bd. 1927, Seite 259 - 303.
Jellinek, Georg	Allg. Staatslehre. 3. Aufl. 1920.
Jellinek, Walter	Das einfache Reichsgesetz. HDStR Bd. II, Seite 160 ff. und 182 ff.
Katz, Rudolf	Die Gesetzgebung des Bundes. DöV 1949, Seite 276 ff.
Kelsen, Hans	Die Verfassung Österreichs. In Jahrbuch d. öffentl. Rechts, 11. Bd., Seite 232 - 274 (Fortsetzung).
Kelsen, Hans	Allgemeine Staatslehre. Berlin 1925.
Kelsen, Hans	Hauptprobleme der Staatsrechtslehre. 2. Aufl. 1923.
Kelsen, Hans	Österreichisches Staatsrecht. 1923.
Kern, Ernst	Zur Praxis der Bundesratsarbeit. DöV 1951, Seite 260 ff.
Koellreutter, Otto	Deutsches Staatsrecht. 1953.
Koellreutter, Otto	Ein- und Zweikammersystem. Hwb RW, 2. Bd., Seite 182 ff.
Koellreutter, Otto	Grundriß der allg. Staatslehre. 1933.

Konstituierung	Die Konstituierung der westdeutschen Bundesorgane. Berichte und Dokumente, in AöR, 76. Bd., Seite 332 - 346 ff.
Kratzer, Jakob	Zustimmungsgesetze, in AöR, 77. Band, Seite 266 -283.
Krüger, Hildegard	Gibt es eine Inkompatibilität für die Mitglieder der Gesetzgebungsorgane nach dem GG, in Zeitschr. f. die gesamte Staatswissenschaft, 106. Band, Seite 700 ff.
Laband, Paul	Deutsches Reichsstaatsrecht. 5. Aufl. 1912.
Lamp, Karl	Das Zweikammersystem der österreichischen Bundesverfassung vom 1. 10. 1920, 1921.
Lampert	Das schweiz. Bundesstaatsrecht. Systematische Darstellung. Zürich 1918.
Lauber, Otto	Der Bundesstaatsbegriff in der schweiz. Publizistik und Praxis. Züricher Diss. 1910.
Lechner, Hans und Hülshoff, Klaus	Parlament und Regierung. Textsammlung des Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts der obersten Bundesorgane, 1953.
v. Mangoldt, Hermann	Das Bonner Grundgesetz. Kommentar 1953.
Matz, Werner	Das Bonner Grundgesetz, DöV 1949, Seite 181.
Maunz, Theodor	Deutsches Staatsrecht. Ein Studienbuch. 5. Aufl. 1956.
Meßmer, Georg	Föderalismus und Demokratie. Züricher Diss. 1946.
Meyer, Georg	Lehrbuch des Deutschen Staatsrechts. 2. Aufl. 1885.
Model, Otto	Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland. Kurzkommentar zum Grundgesetz. 2. Aufl. 1952.
Molitor, Erich	Grundzüge der neueren Verfassungsgeschichte. 1948.
Nabholz, Hans und Kläui, Paul	Quellenbuch zur Verfassungsgeschichte der schweiz. Eidgenossenschaft und der Kantone von den Anfängen bis zur Gegenwart. 1940.
Näf, Werner	Föderalismus und Demokratie in der Schweiz. 1947.
Nawiasky, Hans	Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. 1920.
Nawiasky, Hans	Allgemeine Staatslehre. 1. Teil 1945, 2. Teil, I. Bd. 1952, II. Bd. 1955.

Nawiasky, Hans	Die Grundgedanken des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland. 1950.
Nawiasky, Hans und Nef, Hans	Die Durchführung der Gewaltenteilung in der Schweiz. Veröffentlichungen der schweiz. Verwaltungskurse an der Handelshochschule St. Gallen. 12. Bd.
Parlamentarischer Rat,	stenographische Berichte, (zitiert: Sten. Ber.).
Partsch-Genzer	Inkompatibilität der Mitgliedschaft in Bundestag und Bundesrat. AöR, 76. Bd., Seite 186 ff.
Peters, Karl	Wesen und Stellung der neben dem Volkshause stehenden Kammern im parlamentarischen Mehrkammersystem. Diss. Münster 1927.
Pfeifer, Helfried	Deutsche und österreichische Verfassung und Verwaltung. Ein Vergleich mit Reformvorschlägen für Österreich. Wien 1932.
Rappard, Wilhelm	Die Bundesverfassung der schweiz. Eidgenossenschaft 1848 - 1948, Vorgeschichte, Ausarbeitung, Weiterentwicklung. 1948.
Rosendahl	Das rechtliche Wesen des Zweikammersystems. Diss. Münster 1952.
Ruck, Erwin	Schweiz. Staatsrecht. 2. Aufl. 1939.
Rüttimann	Das nordamerikanische Bundesstaatsrecht verglichen mit den politischen Einrichtungen der Schweiz. Teil I 1867, Teil II 1872.
Seeger, Hans	Das Gesetzgebungsverfahren in der schweiz. Bundesversammlung. Diss. Bern 1915.
Schäfer, Hans	Der Bundesrat. 1955.
Schmid, Karl	Die politische und staatsrechtliche Ordnung der Bundesrepublik Deutschland, in DöV 1949, Seite 201 ff.
Schneider, Fritz	Der Bundesrat der Verfassung von 1871, der Reichsrat der Verfassung von 1919. Ein staatsrechtlicher Vergleich. Diss. Freiburg 1920.
Schnorr, Gerhard	Die Stellung der Ländervertretungen im System der deutschen Verfassungen seit 1815. Ein Beitrag zur Entwicklung des deutschen Föderalismus. AöR, 76. Bd., Seite 259.
Schollenberger, J.	Bundesverfassung der schweiz. Eidgenossenschaft. Kommentar mit Einleitung, Berlin 1905.

Schollenberger, J.	Das Bundesstaatsrecht der Schweiz. Geschichte und System. Berlin 1902.
Schulze, Hermann	Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. 2. Buch, 1886.
Stolz, Otto	Grundriß der österr. Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte. Ein Lehr- und Handbuch, 1951.
Strickrodt, Georg	Das Bundesratsmandat - gebunden und frei, DöV 1949, Seite 321 - 324.
Strickrodt, Georg	Das Recht des ersten Votums in der Politik des Bundesrates. DöV 1950, Seite 525 ff.
Thürer, Georg	Der schweiz. Ständerat, "Der Wähler", Heft 6, 1951, Seite 172.
Triepel, Heinrich	Unitarismus und Föderalismus im Deutschen Reich. Eine staatsrechtliche und politische Studie, 1907.
Triepel, Heinrich	Bundesrat. Hwb RW, 1. Bd., Seite 829 ff.
Triepel, Heinrich	Der Weg der Gesetzgebung nach der neuen Reichsverfassung. AöR, Bd. 39, Seite 456 ff.
Troeger, Heinrich	Demokratie und Föderalismus nach der schweiz. Bundesverfassung. DöV 1948, Seite 73.
Veith, Max	Der rechtliche Einfluß der Kantone auf die Bundesgewalt nach schweiz. Bundesstaatsrecht. Diss. 1902.
Weber, Werner	Parlamentarische Unvereinbarkeiten (Inkompatibilitäten), in AöR, 58. Bd., Seite 161 ff.
Wessel, Franz	Der Vermittlungsausschuß nach Art. 77 GG, AöR, 77. Bd., Seite 283 - 313.
Wessel	Der Einspruch des Bundesrates. DVBl. 1951, Seite 499 - 501 und 521 - 523.
Willigmann, Klaus	Das Gesetzgebungsverfahren nach dem Bonner Grundgesetz. Freiburger Diss. 1953.
Wittmayer, Leo	Österreichisches Verfassungsrecht. Berlin 1923
Zinn, Georg August	Der Bund und die Länder. AöR 1949, Seite 291.

Einleitung

Das Thema der Arbeit spricht vom deutschen Bundesrat, während es die beiden zum Vergleich stehenden Organe des österreichischen und schweizerischen Rechts nicht beim Namen nennt. Dies ist darauf zurückzuführen, daß in der Schweiz zwar ebenfalls ein Bundesrat existiert, jener aber die oberste vollziehende und leitende Behörde der Eidgenossenschaft - die Regierung - darstellt, während das entsprechende Organ in Österreich auch den Namen Bundesrat führt. Verglichen werden sollen aber nicht der deutsche und österreichische Bundesrat mit der schweizerischen Regierung, vielmehr stehen hier zum Vergleich:

der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland,
der Bundesrat Österreichs und
der Ständerat der schweizerischen Eidgenossenschaft.

Die positiven verfassungsrechtlichen Grundlagen finden sich in der Bundesverfassung der schweizerischen Eidgenossenschaft vom 29. Mai 1874, im Bundesverfassungsgesetz der Republik Österreich vom 1. Oktober 1920 in der Fassung von 1929 und im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland vom 23. Mai 1949.

Bei allen drei Staaten handelt es sich um Bundesstaaten. Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland

und das österreichische Bundesverfassungsgesetz haben diese Organisationsform besonders ausgesprochen, während die Bundesstaatlichkeit der Schweiz unschwer an der Grundkonzeption ihrer Verfassung zu erkennen ist.

Mit der Erkenntnis, daß es sich bei allen drei Ländern um Bundesstaaten handelt, ist jedoch über ihre verfassungsrechtliche Gleichheit bzw. Verschiedenheit sehr wenig gesagt. Bei unserer Untersuchung soll aber von diesem gemeinsamen Merkmal der drei Verfassungen ausgegangen werden.

Erstes Kapitel

Das Bundesstaatliche Zweikammersystem

1. Abschnitt: Wesen, Aufgaben und Merkmale des Zweikammersystems

Das Wesen des Zweikammersystems besteht darin, daß die legislative Versammlung, die Volksvertretung - das Parlament - aus zwei verschieden zusammengesetzten, getrennt beratenden und beschlußfassenden Abteilungen - Kammern - besteht, deren übereinstimmende Willensäußerungen einen Beschluß des Parlamentes darstellen. Die beiden Kammern - Abteilungen - machen also zusammen das Parlament aus und nehmen zusammen die Aufgaben des Parlamentes wahr. Daraus ergibt sich, daß jede der beiden Kammern die Eigenschaften eines Parlamentes besitzen muß, d. h. jede der beiden Kammern muß "Volksvertretung" sein.

Unter dieser Volksvertretung ist aber keine Vertretung im Rechtssinne zu verstehen, bei welcher der Vertreter nach den Weisungen des Vertretenen handelt, vielmehr ist die Vertretung Willensorgan des Volkes. Unter dieser Repräsentation - Vertretung - versteht man das Verhältnis einer Person zu einer oder mehreren anderen, kraft dessen der Wille der ersteren unmittelbar als Wille der letzteren angesehen wird, so daß beide rechtlich als eine Person zu betrachten sind [1]. Volk und Volksvertretung bilden demnach juristisch eine Einheit [2]. Dabei repräsentiert der einzelne Abgeordnete nicht den Willen des Volksteiles, der ihn entsendet, sondern den des gesamten Volkes [3]. Die Abgeordneten sind daher bei ihrer Tätigkeit unabhängig gegenüber Aufträgen und Weisungen der Partei, der sie angehören [4]. "Es kann kein imperatives Mandat geben, das dem einzelnen Abgeordneten von seiner Wählerschaft auferlegt wird" [5]. Wir sehen somit, daß der Grundsatz des freien Mandats untrennbar mit dem Prinzip der Repräsentation verbunden ist. Daraus ist zu

---

1) Georg Jellinek, Allgemeine Staatslehre, Seite 566.
2) ebenda, Seite 582.
3) ebenda, Seite 576.
4) Dennewitz-Schneider in BK, Anm. II, 4 zu Art. 38 GG
5) Siéyès, Rede in der franz. Nationalversammlung am 7. 9. 1789, zitiert nach BK, Art. 38, Anm. II, 4.

schließen, daß man dort nicht von einer Volksrepräsentation sprechen kann, wo die Abgeordneten an Weisungen und Instruktionen gebunden sind, denn "ein Deputierter, der für einen Wahlbezirk gewählt ist, ist im Namen der Gesamtheit der Wahlbezirke gewählt. Er ist Deputierter der gesamten Nation; alle Staatsbürger sind seine Auftraggeber" 1). Wenn aber jeder Abgeordnete und jede Kammer das ganze Volk repräsentieren, so kann ein Zweikammersystem nur dann einen Sinn haben, wenn die darin zum Ausdruck kommende Doppelrepräsentation tatsächlich auch eine verschiedenartige Vertretung darstellt und nicht die zweite Kammer lediglich zu einer Neuauflage der ersten Kammer wird. Die zweite Kammer muß daher nach wesentlich anderen Prinzipien gebildet sein als die erste Kammer, wobei aber keine zur bloßen Interessenvertretung einer besonderen Klasse und keine Klasse von der Vertretung ausgeschlossen werden darf.

Zusammenfassend kann die Aufgabe des Zweikammersystems darin gesehen werden, das Volk in einer doppelten Form - nach zwei verschiedenen Seiten - möglichst vollständig und gerecht zu repräsentieren. Mit dieser Feststellung haben wir auch bereits zwei notwendige Merkmale des Zweikammersystems benannt:

1. Die Volksrepräsentation 2).
2. Wesensverschiedenheit in Berufung und Zusammensetzung der beiden Kammern. Hierher gehört, daß im Gegensatz zur ersten Kammer für die zweite Kammer besondere Eigenschaften für die Wählbarkeit gefordert werden (höheres Alter, Zugehörigkeit zu bestimmten Berufen usw.) oder es sind längere Wahlperioden festgesetzt (Partialerneuerung) oder es kommt ein anderes Wahlrecht zur Anwendung 3). Gerade die Verschiedenheit nach Herkunft und Struktur bedingt die beim Zweikammersystem notwendige Polarität der beiden gesetzgebenden Körperschaften 4). Wie wir im weiteren Verlauf unserer Darlegungen noch sehen werden, ist dieses Erfordernis in einer demokratischen Republik nicht leicht zu erfüllen, da man bei Aufrechterhaltung des demokratischen Prinzips Gefahr läuft, mit der zweiten Kammer eine bloße Wiederholung der

---

1) Siéyès, zitiert nach BK, Art. 38, Anm. II, 4.
2) Scupin in BK Erl. zu Abschn. IV.
3) Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre. 1925, Seite 352.
4) Scupin, Bonner Kommentar, Einl. zu Abschn. IV.

ersten herbeigeführt zu haben.

3. Ebenbürtigkeit der beiden Kammern bei Ausübung ihrer parlamentarischen Funktionen.

Als weiteres notwendiges Merkmal eines Zweikammersystems bezeichnet Dänzer-Vanotti [1] die "Mitwirkung der zweiten Kammer bei der Gesetzgebung". Dieser Begriff erscheint aber zu unbestimmt und daher nicht ausreichend zur Charakterisierung dieses Kriteriums einer zweiten Kammer. Man wird, um zu klaren Ergebnissen zu kommen, auch auf die Intensität des Einflusses dieser Kammer bei der Gesetzgebung und den übrigen Bereichen der Staatsgewalt Bezug nehmen müssen. Daher ist notwendig, beschließende Mitwirkung an der Gesetzgebung in der Weise, daß das allgemeine Parlament für sich allein noch nicht funktionsfähig ist, daß es allein keine Gesetzesbeschlüsse wirksam zustande bringen kann [2], vorbehaltlich der Möglichkeit einzelner Ausnahmen. In der Zusammenarbeit bei der Gesetzgebung zur Hervorbringung eines gemeinsamen, in seiner Wirksamkeit gegenseitig bedingten Willens liegt ja gerade die Ratio der Auswahl von Vertretern verschiedener Volksschichten in den beiden Kollegien, daß unter Aufrechterhaltung der Einheit des Volks- und Staatswillens für die Bildung und Inhalt der Gesetze eine Mittellinie zwischen den beiden Hauptwillensrichtungen gefunden werde [3].

4. Ebenbürtigkeit oder doch ein gewisses Gleichgewicht beider Kammern im gegenseitigen Verkehr und im Verhältnis zur Regierung [4].

Gewisse Vorrechte einer Kammer auf einem begrenzten Bereich schließen dieses Merkmal aber nicht aus, wenn dafür der anderen Kammer bestimmte Sonderfunktionen zugeteilt sind (z. B. Mitwirkung an gewissen Akten der Exekutive).

Bei Fehlen dieser Merkmale muß der tatsächliche Bestand eines Zweikammersystems verneint werden, und zwar auch dann, wenn das Parlament jene äußeren Formen aufweist, in welchen das Zweikammersystem in Erscheinung tritt.

---

1) aaO. Seite 1.
2) Dennewitz, Das Zweikammersystem in DNV, 1949, Seite 41.
3) Lamp, Das Zweikammersystem der österr. Bundesverfassung, Seite 73.
4) ebenda, Seite 75.

2. Abschnitt: Geschichte des Zweikammersystems

Wie England bahnbrechend war für die Entwicklung des Parlamentes, so gab es auch das Vorbild zur Teilung der parlamentarischen Versammlung in zwei getrennt tagende Kammern, mit anderen Worten das Vorbild des heutigen parlamentarischen Zweikammersystems [1]. Die Anfänge dieser Zweiteilung gehen zurück auf den "Great Council" der Magna Charta von 1215, der aus Prälaten und Mitgliedern namentlich aufgeführter hochadliger Familien und Lehensträger bestand [2]. Im Jahre 1254 entsandten die einzelnen Grafschaften vier gewählte Ritter und bereits 1265 schickten auch die cities and boroughs Repräsentanten in den Great Council [2]. Als dann die Prälaten angewiesen wurden, Repräsentanten des niederen Klerus mitzubringen und die Sheriffs "two knights of each shire, two citizens of each city and two burgesses of each borough" wählen zu lassen, war die Versammlung keine feudale Körperschaft mehr, sondern setzte sich aus Vertretern der Hauptgruppen des Landes zusammen; sie war eine Versammlung der Stände geworden [2]. Von der Mitte des 14. Jahrhunderts an vollzog sich dann die Trennung in zwei Häuser, indem die knights mit den citizens und burgesses sich zusammensetzten, während die geistlichen und weltlichen Lords getrennt tagten [2]. Diese Zweiteilung des englischen Parlamentes - im Laufe der Entwicklung Ober- und Unterhaus genannt - hat im ausgehenden 18. und im 19. Jahrhundert die Verfassungsentwicklung der modernen Staatenwelt stark beeinflußt und zur Einführung des Zweikammersystems in fast allen anderen Staaten der Welt geführt [3]. Zunächst bewirkte das Beispiel Englands die Einführung des Zweikammersystems in den neu entstehenden Staaten Nordamerikas [4]. Dank der guten Erfahrungen in den Einzelstaaten wurde das Zweikammerprinzip ohne Schwierigkeiten und als etwas Selbstverständliches in die Verfassung der nordamerikanischen Union vom 17. September 1787 aufgenommen und bis zum heutigen Tage erhalten [5]. "Den

---

1) Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts. Seite 304; Koellreutter, Grundriß der allgemeinen Staatslehre. Seite 130 u. a.
2) Friedrich Glum, Parlamentarisches Regierungssystem. Seite 11/12.
3) Koellreutter, Ein- und Zweikammersystem in Hwb RW, Bd. II, S. 182.
4) und 5) Rüttimann aaO. Seite 116/117.

Amerikanern kam das Zweikammersystem so natürlich und so praktisch vor, daß Gegner desselben fast nur in den Reihen der Theoretiker zu finden waren" [1].

Die Gründe, die in den Vereinigten Staaten und später auch in den meisten europäischen Ländern für die Zweiteilung des Parlaments geltend gemacht wurden und auf die im einzelnen noch einzugehen sein wird, waren zunächst allgemeiner Natur; sie ließen aber unberücksichtigt, daß das Zweikammersystem in seinem Mutterland England nicht eingeführt, sondern, wie überhaupt die ganze englische Verfassung, im Laufe der Zeit gewachsen war. Dieses Wachsen war aber nicht ein Ergebnis allgemeiner politischer oder staatsrechtlicher Erkenntnisse, sondern das Produkt der geschichtlichen Entwicklung speziell des englischen Staatsrechts. Es versteht sich von selbst, daß eine auf diese Art entstandene Einrichtung nicht als parlamentarische Patentlösung von anderen Staaten, deren geschichtliche Entwicklung völlig verschieden verlaufen ist, ohne weiteres übernommen werden kann, ohne diese Einrichtung von Grund auf zu verändern. Bei England handelte es sich um einen Einheitsstaat, dessen Staatsform die der konstitutionellen Monarchie war, während wir mit der nordamerikanischen Union eine demokratische Republik, als Bundesstaat gegliedert, vor uns haben. Das in England für den Einheitsstaat und die besonderen Machtverhältnisse der konstitutionellen Monarchie entwickelte Zweikammersystem hat daher nicht nur in seinem Aufbau und seiner Zusammensetzung der Umformung bedurft, um in die neuerrichtete republikanische Union zu "passen", sondern es sind ihm auch ein völlig anderer Sinn und Zweck und völlig andere Aufgaben übertragen worden.

Bereits bei der Gegenüberstellung der Verfassungen Englands und der nordamerikanischen Union zeigt sich somit, daß Zweikammersystem nicht immer gleich Zweikammersystem zu setzen und daß sein Wesen in verschiedenen Staats- und Organisationsformen auch sehr verschieden zu beurteilen ist.

---

1) Rüttimann, aaO. Seite 114/115.

3. Abschnitt: Das Zweikammersystem in den verschiedenen Staats- und Organisationsformen

A) Das Zweikammersystem im Einheitsstaat

Im Einheitsstaat gelten alle die staatliche Ordnung bildenden Normen in gleicher Weise für das ganze Staatsgebiet; sie gehen von einer einzigen Instanz, einer einzigen "Gewalt" aus; das ganze Staatsgebiet wird von einem Zentrum und einer einzigen Staatsgewalt beherrscht [1]. Es entsteht für den Einheitsstaat daher nur die Frage, welches staatliche Organ diese einzige Staatsgewalt ausübt, welches Organ den einheitlichen Staatswillen repräsentiert, welches man als das Subjekt dieses Willens, als "Träger der Staatsgewalt" ansehen kann [2].

Die Ausübung dieser obersten Staatsgewalt kann einem einzigen Organ

- dem Monarchen in der absoluten Monarchie,
dem Volk in der reinen Demokratie - oder mehreren

Organen, die dazu in verfassungsmäßiger Weise zusammenwirken,

- dem Monarchen und dem Volk in der konstitutionellen Monarchie,
den Repräsentanten des Volkes in Repräsentativdemokratien -

übertragen sein [3]. Für unsere Untersuchung sind aber lediglich die Staatsformen der konstitutionellen Monarchie und Repräsentativdemokratie interessant, da die beiden anderen Formen die zu untersuchende Problematik nicht aufweisen und überdies kaum noch praktisch sind [4].

1. Die konstitutionelle Monarchie

Wie bereits angedeutet, wird unter der Staatsform der konstitutionellen Monarchie die oberste Staatsgewalt von zwei verschiedenen Staatsorganen ausgeübt: Von dem Monarchen und dem Volk, d. h. "der Monarch ist" - vom Standpunkt der absoluten Monarchie her gesehen - "auf allen Gebieten staatlicher Tätigkeit eingeschränkt" [5].

---

1) Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre. Seite 163.
2) Nawiasky, Allgemeine Staatslehre. II. Bd. 2, Seite 123.
3) Meyer-Anschütz, aaO. Seite 17.
4) Die in der Schweiz noch erhaltenen Teile einer reinen Demokratie können hier außer Acht gelassen werden.
5) Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Seite 699.

Die Organfunktion des Volkes als Gesamtheit der Staatsangehörigen erschöpft sich auch hier darin, Repräsentanten zu bestellen. Das Zweikammersystem bedeutet daher in der konstitutionellen Monarchie, daß die doppelte Repräsentation des Volkes, wie sie in den beiden Kammern des Parlamentes zum Ausdruck kommt, als Mitträgerin der Staatsgewalt, der Souveränität, dem Monarchen gegenüber tritt.

Wie diese Doppelrepräsentation in England gewachsen ist, haben wir bereits im 2. Abschnitt [1] dargestellt. Die Übernahme dieses Systems in die Verfassungen der europäischen Monarchien sollte dazu dienen, in der zweiten Kammer, die ursprünglich als erste Kammer, Oberhaus, Herrenhaus und dgl. bezeichnet wurde, ein konservatives Element zu schaffen, welches die erwarteten radikaleren Tendenzen des Volkshauses und der darin dominierenden politischen Parteien moderieren sollte [2]. Deswegen wurde sie aus Mitgliedern des Fürstenhauses, des hohen Adels, der oberen Geistlichkeit und aus sonstigen Vertretern der höheren Stände zusammengesetzt, wobei neben dem Moment der Erblichkeit die Ernennung von Regierungsseite die Auslese bestimmte. Bei der letzteren setzte sich auch die Berufung älterer verdienter höherer Staatsfunktionäre durch [2]. Zum ersten Male hat Montesquieu anhand des englischen Staatsrechts den Grundgedanken der Doppelrepräsentation in seinem Esprit des lois [3] Ausdruck verliehen: "In einem Staat gibt es immer Leute, die durch Geburt, Reichtum oder Ehre hervorragen; wären sie mit dem Volke vermengt und hätten sie nur eine Stimme wie die anderen, so wäre die gemeine Freiheit ihre Knechtschaft, und sie hätten kein Interesse, sie zu verteidigen, weil die meisten Beschlüsse gegen sie wären. Ihr Anteil an der Gesetzgebung muß daher ihren anderen Vorzügen im Staat entsprechen; das wird erreicht, wenn sie eine Körperschaft bilden, die das Recht besitzt, die Unternehmungen des Volkes aufzuhalten, wie das Volk das Recht hat, die ihrigen zu hemmen. So soll denn die gesetzgebende Gewalt sowohl der Körperschaft der Adligen als auch der Körperschaft der Volksvertreter anvertraut sein, die

---

1) oben Seite 4/5
2) Nawiasky, Staatslehre II, 2, Seite 213.
3) lib. XI, Chap. VI (zitiert nach Lamp, aaO. Seite 67).

beide ihre eigenen Versammlungen und Beratungen, ihre eigenen Ansichten und Interessen haben."

2. Demokratische Republik

In der demokratischen Republik steht die Staatsgewalt allein dem Volk bzw. seinen Repräsentanten zu (Prinzip der Volkssouveränität), d. h. Träger der Staatsgewalt ist das Volk, "die Staatsgewalt geht vom Volk aus", alle Staatsgewalt ist letzten Endes Volkswille [1]. Die Doppelrepräsentation bedeutet hier somit, daß die beiden Kammern des Parlaments als alleinige Organe des sich selbst regierenden Staatsvolkes konkurrieren, während sie bei der konstitutionellen Monarchie lediglich als Mitträger der Souveränität dem Monarchen gegenüber standen. Beim Vergleich dieser beiden Staatsformen zeigt sich deutlich, daß das Zweikammersystem dort einen völlig anderen Sinn und Zweck hat als hier in der demokratischen Republik. Vor allem fehlt hier die politische Notwendigkeit ihrer historischen Vorgänger. Doch wird, neben den historischen Motiven, die Lehre von der Trennung der Gewalten von Einfluß gewesen sein, deren Tendenz: die Macht möglichst zu verteilen, keinem Organ zu viel Machtbefugnis zu geben, dazu führt, auch die gesetzgebende Gewalt - wenn schon nicht zwischen dem Parlament und einem Staatsoberhaupt, so doch innerhalb des Parlamentes zwischen zwei Kammern - zu verteilen [2]. Doch fällt es, wie oben schon angedeutet wurde, nicht leicht, einen Maßstab zu finden, der wirklich eine Verschiedenheit der Repräsentationen garantiert. Man wird außer einer modifizierten Wahlfähigkeit und Wählbarkeit für die zweite Kammer eine längere Funktionsdauer bestimmen, größere Wahlkreise schaffen und dabei gewisse föderalistische Gesichtspunkte berücksichtigen oder zu einer berufsständischen Repräsentation übergehen [3].

B) Das Zweikammersystem im Bundesstaat

Der Bundesstaat ist eine staatsrechtliche Verbindung von

---

1) G. Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches. Seite 37.
2) Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre. Seite 352.
3) His, aaO. Bd. III, S. 225; Nawiasky, aaO. II, 2, S. 213; Koellreutter, Grundriß der allg. Staatslehre. Seite 131; Hans Kelsen, Allgemeine Staatslehre. Seite 352.

Staaten in der Weise, daß die Teilnehmer Staaten bleiben oder sind (Gliedstaaten), aber auch die Verbindung selbst wieder ein Staat wird (Zentralstaat) [1]. Aus dieser Begriffsbestimmung ergibt sich einmal, daß die Gliederung des Bundes in Länder als ein entscheidendes Kriterium des bundesstaatlichen Systems anzusehen ist, wobei diese Glieder (Länder) Staaten sein müssen, und zum anderen, daß der Bund (Zentralstaat) als echter Staat von dem bloß vertragsmäßigen Staatenverband (Staatenbund) zu unterscheiden ist.
Wenn aber sowohl der Gesamtstaat als auch die einzelnen Gliedstaaten echte Staaten sind, müssen auch beide mit echter Staatsgewalt ausgestattet sein; es finden sich somit auf demselben Staatsgebiet jeweils zwei Staatsgewalten. Diese verschiedenen Staatsgewalten (Bundesstaatsgewalt und Gliedstaatsgewalten) werden auch von verschiedenen Staatsorganen ausgeübt: Die Herrschergewalt der Gliedstaaten durch Gliedstaatsorgane, die oberste Gewalt des Zentralstaates (Bundes) durch Bundes(staats)organe. Hieraus ergibt sich, daß sowohl im Gliedstaat für das Gliedstaatsvolk als auch im Bund für das Gesamtvolk eine doppelte Repräsentation möglich ist. Zweikammersystem im Bundesstaat kann aber nur bedeuten: Wie gestaltet eine bundesstaatliche Verfassung die doppelte Repräsentation des Staatsvolkes organschaftlich und funktionell für den Gesamtbereich aus?

Diese Frage findet ihre Beantwortung im Wesen des Bundesstaates, in dem, wie wir gesehen haben, sich auf demselben Staatsgebiet jeweils zwei Staatsgewalten finden. Wo nun aber auf einem Gebiet zwei Staatsgewalten auftreten, muß der Kreis einer jeden so abgegrenzt sein, daß ein Konflikt der beiden Herrschergewalten nicht entstehen kann. Mit anderen Worten, es findet eine Teilung der Staatsaufgaben, der Objekte der Staatsgewalt, statt zwischen Gesamt- und Gliedstaat, wobei sich die Aufgaben der Zentral- und Gliedstaaten lückenlos ergänzen [2]. Diese Kompetenzverteilung zwischen Gliedstaaten und Gesamtstaat kann in verschiedener Weise vorgenommen sein. Sie kann einseitig zugunsten des Gesamtstaates (Bundes) und umgekehrt stark zugunsten der Gliedstaaten bestimmt sein. Je größer aber die Bundeskompetenz ist, desto geringer kann

---

1) Maunz, aaO. Seite 112.
2) So Nawiasky, Staatslehre II, 2, Seite 201. (Diese Kompetenzverteilung kann entweder durch einen Katalog - Vereinigte Staaten, Deutschland - oder durch eine Mehrzahl von Einzelvorschriften - Schweiz - erfolgen.)

sich die eigene Staatsgewalt der einzelnen Gliedstaaten entfalten. Es liegt im Wesen des Bundesstaates als einer besonderen Vereinigung von Staaten zur Verfolgung gemeinsamer Angelegenheiten, daß die Staaten bestrebt sind, "auf die Durchführung der gemeinsamen Aufgaben Einfluß zu gewinnen" [1]. Die Staaten wollen und sollen nicht bloß passiv der Gewalt des Zentralstaates ausgesetzt, sondern auch berufen sein, konstruktiv an der Bildung des Bundeswillens teilzunehmen. "Es gibt kein einziges Beispiel eines zusammengesetzten Staatswesens, welches man als Bund oder Bundesstaat je bezeichnet hätte, in welchem nicht den Einzelstaaten ein Anteil an dem Zustandekommen und der Betätigung des Gesamtstaatswillens zugestanden hätte" [2]. "Der Bundesstaat wird gerade durch eine gewisse Form der Organisation, nämlich durch die Beteiligung der Einzelstaaten an der Herstellung des Gesamtwillens begrifflich bestimmt" [2]. In verschiedenen Ländern hat sich der Bundesstaat aus ehemals selbständigen Einzelstaaten gebildet (Deutschland, Schweiz usw.), indem die Bundesverfassung einen Teil der Aufgaben aus dem bisherigen Machtbereich der Gliedstaaten diesen entzogen und in die Zuständigkeit der neu begründeten Zentralgewalt gewiesen hat. In diesen Fällen bedeutet die Mitwirkung der Gliedstaaten an der Willensbildung des Bundes gleichzeitig eine Entschädigung und einen Ersatz für die Aufopferung ihrer vollen Selbständigkeit und eines Teiles ihrer Kompetenzen.

Als ein geradezu prädestiniertes Mittel, die Gliedstaaten des Bundesstaates an der Willensbildung des Gesamtstaates teilnehmen zu lassen, erscheint das Zweikammersystem [3]. Die Doppelrepräsentation hat somit im Bundesstaat einen neuen Sinn und neue, ihre Existenz belebende Aufgaben erhalten, indem die erste Kammer das Gesamtvolk nach seiner Einheit und die zweite Kammer das Gesamtvolk nach seinen gliedstaatlichen Bestandteilen zu repräsentieren haben. Diese zweite Kammer als Vertretung des Volkes der einzelnen Gliedstaaten wird auch Länderkammer genannt. Der Aufbau und die Organisation einer solchen Länderkammer lassen sich naturgemäß in mannigfacher Weise variieren. Die einzelnen Länderkammern kann man nach ihren ver-

---

1) Nawiasky, Der Bundesstaat als Rechtsbegriff. Seite 95.
2) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Seite 60.
3) His, aaO. Band III, Seite 225.

schiedenen Kreationsorganen einteilen, denn in dieser Eigenschaft tätig zu werden, kann Aufgabe verschiedener Staatsorgane der einzelnen Gliedstaaten sein.

Als Kreationsorgan kann einmal das Volk im Gliedstaat unmittelbar tätig werden und die Vertreter in die Länderkammer wählen; oder die Volksvertretung des Gliedstaates wählt aus ihrer Mitte die Mitglieder in die Länderkammer. Diese beiden Kreationsarten - Wahl der Länderkammervertreter durch das Volk oder durch dessen Repräsentanten - finden sich in den gegenwärtig geltenden Verfassungen am häufigsten [1]; ihnen ist auch ein wesentliches Merkmal des Parlamentsbegriffes, die demokratische Repräsentation, eigen. Eine auf diese Art zustande gekommene Länderkammer wird auch Senat oder Staatenhaus genannt.

1. Föderalismus und Demokratie

Der Aufbau eines Staatenhauses (Senates) kann zu einem gewissen Spannungsverhältnis zwischen zwei wesentlichen Prinzipien des modernen Bundesstaates führen: Zwischen dem demokratischen und dem föderalistischen Gleichheitsprinzip.

2. Der Begriff des Föderalismus

Der Föderalismus ist als "das Bestreben soziologischer Gruppen" anzusehen, "sich freiwillig auf einem politisch-geographischen Raume zu einer Mehrheit von Partnern mit dem Vorrang der bündisch-gemeinsamen Interessen zusammenzuschließen, um ein staatliches Leben zu bundeseigenen Zwecken und solchen der Partner auf der Grundlage der Gleichheit der Partner zu gestalten" [2].

Wie wir sehen, sind die Begriffe "Bundesstaat" und "Föderalismus" eng miteinander verbunden, denn "das besondere Element des bündischen Zusammenschlusses, das der Begriff Föderalismus zum Ausdruck bringen will, liegt darin, daß die ursprüngliche Freiheit und Selbständigkeit der Teile mit der Verbindung zu einem höheren Ganzen nicht vollständig verloren geht, sondern soweit gewahrt bleibt, als

---

1) Schweiz (Art. 80 BV), USA (Art. I Abschn. 3, 1, Zusatzart. 17 der Verf. von 1787), Österreich (Art. 35 BVG), sog. DDR (Art. 72 Verf. 1949)

2) Dennewitz, Der Föderalismus. Seite 105.

es der Zweck des Zusammenschlusses noch gerade erlaubt" [1]. Es gibt keinen wirklichen Bundesstaat, der nicht föderalistisch aufgebaut wäre, wie auch dem klassischen Beispiel oder dem Idealbild des echten Föderalismus nur der Typ des Bundesstaates entspricht.

3. Föderalistisches und demokratisches Gleichheitsprinzip

Neben der Freiwilligkeit und dem bündisch-gemeinsamen Zweck ist die Gleichheit ein essentialer Bestandteil eines echten Föderalismus [2]. Das Spannungsverhältnis dieses Prinzips mit dem demokratischen Gleichheitsprinzip ist darauf zurückzuführen, daß die verschiedenen Gliedstaaten eines Bundesstaates unterschiedliche Bevölkerungszahlen aufweisen und trotzdem die gleichen Rechte in bezug auf ihre Mitwirkung an der bundesstaatlichen Willensbildung besitzen. Der mittelbare Anteil der Individuen in den kleineren Gliedstaaten ist daher größer als derjenige der Individuen in den größeren Gliedstaaten. Man hat versucht, einen Ausgleich zwischen diesen beiden Prinzipien zu schaffen, indem man die Gleichberechtigung hinsichtlich des rechtlichen Einflusses der Gliedstaaten nicht in einer absoluten Gleichheit gesehen hat, vielmehr die prinzipielle Gleichberechtigung dadurch zum Ausdruck kommen ließ, daß jeder Staat, jedes Land, jeder Kanton zur Teilnahme berufen ist [3]. Es ist also nicht notwendig, daß der rechtliche Einfluß jedes Gliedstaates unbedingt gleich ist, vielmehr können Abstufungen und Vorrechte einzelner Staaten durchaus vorkommen, allerdings darf diese Abstufung nicht zur Hegemonie eines Gliedstaates führen [4].

I. Die konstitutionelle Monarchie

Ebenso wie im Einheitsstaat finden wir auch im Bundesstaat einen verschiedenen Aufbau des Zweikammersystems unter der Staatsform der konstitutionellen Monarchie und derjenigen der demokratischen Republik.

Bei ersterer haben wir zu unterscheiden:

---

1) Grewe, Antinomien des Föderalismus. aaO. Seite 7.
2) Dennewitz, Der Föderalismus. Seite 52.
3) siehe dazu auch Jellinek, Allgemeine Staatslehre. Seite 780.
4) Bilfinger, Der Einfluß der Einzelstaaten auf die Bildung des Reichswillens. Seite 115/116.

1. Ein Fürst als monarchische Spitze

Dabei haben wir für den Einheitsstaat festgestellt [1], daß die beiden Kammern des Parlaments als Mitträger der Souveränität dem Monarchen gegenübertreten, d. h. es findet eine Souveränitätsteilung statt zwischen dem Monarchen und einer doppelten Volksrepräsentation. Dieselben Machtverhältnisse finden sich naturgemäß auch im Bundesstaat mit einem Fürsten als monarchischer Spitze. Dort beschränken die beiden einheitsstaatlich aufgebauten, hier die beiden mit bundesstaatlichem Aufbau und den entsprechenden Aufgaben versehenen Kammern die Macht des Monarchen. Es bleibt nur noch zu prüfen, welche Organe in den einzelnen Gliedstaaten die Abgeordneten in die Länderkammer wählen und ob alle sonstigen einer parlamentarischen Kammer eigenen Merkmale vorliegen.

2. Eine Fürstenmehrheit als monarchische Spitze

Schwieriger liegen die Verhältnisse in einem Bundesstaat, dessen monarchische Spitze aus einer Fürstenmehrheit besteht (im Deutschen Reich von 1871 aus den Monarchen der deutschen Länder, abgesehen von den Vertretern der Freien Städte). Hier entsteht die Frage, ob ein zur Repräsentation der Vielzahl der Staatshäupter bestimmtes Organ noch als parlamentarische Kammer im Sinne des bundesstaatlichen Zweikammersystems bezeichnet werden kann?

Es erscheint daher notwendig, nachzuprüfen, ob ein solches Organ alle Merkmale aufweist, die als notwendige Voraussetzungen für den Bestand eines echten Zweikammersystems angesehen werden [2]. Problematisch und wesentlich ist hier nur die erforderliche Volksrepräsentation und der damit verbundene Grundsatz des freien Mandats, während die übrigen Merkmale von der Regelung des Einzelfalles abhängen.

Bei dieser Prüfung gelangen wir zu dem Ergebnis, daß die Abgesandten der verschiedenen Ländermonarchen nicht nach freier individueller Überzeugung, sondern nach den ihnen erteilten Instruktionen stimmten [3] und für ihre Voten ihren Regierungen gegenüber verantwortlich waren [4]. Dies ergibt sich auch schon aus

1) 3. Abschnitt, A), Seite 6/7.
2) Siehe oben 1. Abschnitt, Seite 2/3.
3) Siehe Art. 7 Abs. 3 S. 2 der Verf. von 1871.
4) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Seite 236.

ihrer rechtlichen Stellung. Sie waren keine gewählten Abgeordneten, sondern "Gesandte" und damit weisungsgebundene Beamte. Sie repräsentierten nicht das Volk in den verschiedenen Ländern, sondern die einzelnen Staatshäupter und entbehrten daher jeglicher demokratischer Legitimation. Schon aus diesen Gründen stand das Organ zur Repräsentation der Vielzahl der Ländermonarchen in schroffem Gegensatz zu einer parlamentarischen Kammer [1).]

Unabhängig von dieser Prüfung gelangen wir zu demselben Ergebnis, wenn wir den staatsrechtlichen Charakter, das Wesen dieser Institution, einer näheren Betrachtung unterziehen. Im Bundesstaat mit einem Fürsten als monarchischer Stütze unterschieden wir als Träger der Souveränität auf der einen Seite den Monarchen und auf der anderen Seite die beiden Kammern. Welche staatsrechtliche Stellung von diesen drei Organen nimmt das Organ zur Repräsentation der Vielzahl der Ländermonarchen im Staat mit einer Fürstenmehrheit als monarchischer Spitze ein? Keineswegs diejenige der zweiten Kammer, denn wir hätten dann zwar ein zweikammeriges Parlament vor uns, aber keinen Monarchen mehr. Die Antwort kann daher nur lauten: Dieses Organ nimmt die Stellung des Monarchen ein.

Insoweit kommt ihm also eine Doppelstellung zu: Die Repräsentanten der Gliedstaatsmonarchen stellen einmal die monarchische Spitze des Gesamtstaates dar. Sie verkörpern die Monarchie; sie sind Träger der Souveränität des Gesamtstaates; ihnen steht gegenüber das Parlament (mit einer Kammer, der Volkskammer,) als Mitträger der Souveränität, durch das sie, wie der Monarch im Einheitsstaat, an der Ausübung der Macht beschränkt werden. Es findet somit auch hier eine Souveränitätsteilung statt zwischen dem Volk und - durch eine Fürstenmehrheit dargestellt - dem Monarchen. Zum anderen sind die Repräsentanten der Gliedstaatsmonarchen das Organ zur Geltendmachung und Ausübung der Mitsprache- und Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Gliedstaaten im Bund. Sie sind aber etwas gänzlich anderes als ein Staatenhaus, als eine zweite Kammer, auch wenn sie faktische Ähnlichkeiten mit einer solchen aufweisen [2).]

---

1) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Seite 236.
2) Laband, aaO. Seite 236; a. A. offenbar Maunz, aaO. Seite 237.

II. Die demokratische Republik

1. Das Senatssystem

Wir haben bisher festgestellt, daß in der demokratischen Republik beide Kammern des sich selbst regierenden Staatsvolkes bei Ausübung der Souveränität miteinander konkurrieren, wobei die Doppelrepräsentation im Bundesstaat dadurch zum Ausdruck kommt, daß die erste Kammer das Volk in seiner Gesamtheit und die zweite Kammer (Länderkammer, Senat, Staatenhaus) dasselbe Volk nach seinen gliedstaatlichen Bestandteilen verkörpert. Es entsteht hierbei keine besondere staatsrechtliche Problematik. Die beiden Organe können ohne weiteres als parlamentarische Kammern bezeichnet werden. Dabei bleibt nur noch im einzelnen zu prüfen, ob jedem Organ eine beschließende Mitwirkung bei der Gesetzgebung und beiden Organen eine gewisse Ebenbürtigkeit im gegenseitigen Verkehr und im Verhältnis zur Regierung zukommt.

2. Das Bundesratssystem

Anders verhält es sich aber bei dem sogenannten Bundesratssystem. Hier entsenden die einzelnen Gliedstaatsregierungen aus ihrer Mitte Vertreter in das Organ, welches die gliedstaatlichen Mitwirkungsrechte im Gesamtstaat (Bund) wahrnimmt. Wir haben zwar auch hier zwei Repräsentationsorgane, von denen das eine die Staatsbürger unmittelbar repräsentiert, während aber das andere nicht dieselben Staatsbürger - nur in verschiedener Gliederung -, sondern die Regierungen der Gliedstaaten repräsentiert. Maunz bezeichnet diese Doppelrepräsentation "eine notwendige Folge der bundesstaatlichen Struktur" [1]. Zwar verdankt dieses Organ, das nur aus Mitgliedern der Gliedstaatsregierungen besteht, seine repräsentative Stellung ebenfalls der Volksvertretung [2], doch kann in dieser Vertretung keine demokratische Repräsentation erblickt werden, da sie nur über den Umweg über Exekutivorgane - wie sie die Länderregierungen darstellen - gewonnen werden kann. Die Tatsache, daß "etwa die Landesminister ihren Parlamenten gegenüber verantwortlich sind, ist eine landesstaatsrechtliche Angelegenheit, macht aber jene nicht zu Repräsentanten von Teilen des deutschen Gesamtstaatsvolkes" [3].

---

1) Maunz, aaO. Seite 222.
2) Dennewitz-Schneider in BK, Anm. II, 2 zu Art. 38.
3) Scupin in BK, Einl. zu Abschnitt IV, Seite 4

Hinzu kommt, daß die Regierungsvertreter ihre Stimmen nicht nach freier Überzeugung, vielmehr nach den Instruktionen ihrer Kabinette abzugeben haben. Die Länderminister sind Beamte und als solche weisungsgebunden, d. h. verpflichtet, nach den Beschlüssen ihrer Kabinette zu handeln. Hieraus ist zu folgern, daß ein nach dem Bundesratssystem aufgebautes Organ nicht als parlamentarische Kammer bezeichnet werden kann, da es der demokratischen Repräsentation entbehrt.

Welche staatsrechtliche Stellung nimmt ein solches Organ ein? Es ist nicht Parlament und offenbar auch nicht Regierung, denn es steht der Regierung als selbständiges Gremium gegenüber. Zu einer befriedigenden Antwort kommen wir auch hier nur durch einen Vergleich mit der entsprechenden Regelung in den konstitutionellen Monarchien. Wir unterschieden bei der konstitutionellen Monarchie einmal einen Fürsten als monarchische Spitze und zum anderen eine Fürstenmehrheit als monarchische Spitze. Bei ersterer hatten wir eine Teilung der Souveränität zwischen Monarch einerseits und doppelt repräsentiertem Volk (zwei Kammern) andererseits festgestellt. Bei letzterer verneinten wir für das Organ, das die Fürstenmehrheit repräsentierte, die Parlamentseigenschaft und fanden auch hier eine Souveränitätsteilung zwischen diesem Organ (zur Repräsentation der Vielzahl der Ländermonarchen) und dem in einer Kammer vertretenen Gesamtvolk.

Im demokratischen Staat ist an die Stelle des - oder der - Monarchen das Volk getreten, von dem alle Staatsgewalt ausgehen soll. Tatsächlich übt aber auch das Organ, welches aus den Vertretern der einzelnen Gliedstaatsregierungen besteht, einen Anteil an der Staatsgewalt aus, ohne aber Volksvertretung zu sein! Dieser begrenzte Anteil an der Staatsgewalt steht somit nicht dem Volk zu, sondern dem Organ, das sich aus Mitgliedern der einzelnen Länderregierungen zusammensetzt. Damit bringt sich hier - wie im konstitutionellen Staat - praktisch eine Souveränitätsteilung zur Geltung. Dabei steht einerseits das Volk, repräsentiert durch seine Abgeordneten, dem in überwiegendem Maße die Ausübung der Staatsgewalt zusteht und auf der anderen Seite als Mitträger der Staatsgewalt die zur Einheit zusammengefaßten Länderregierungen.

Wenn dieses System auch in gewissem Widerspruch zum demokratischen Prinzip steht und sich darin, wie wir gesehen haben, noch gewisse monarchische Überbleibsel manifestieren [1], so entbehrt es doch nicht jeglicher demokratischer Legitimation, denn die Mitglieder des das Volk in der Ausübung der Staatsgewalt beschränkenden Organs sind Angehörige der Landeskabinette und als solche von den Parlamenten der Gliedstaaten abhängig und zum Teil auch gewählt. Die Tätigkeit dieses Organs ist in erster Linie eine gesetzgebende; vom Standpunkt der einzelnen Länderregierungen aus gesehen, bedeutet die Instruktion des Vertreters in dem gemeinsamen Organ und die Ausübung des Stimmrechts einen Regierungsakt, einen Akt der Exekutive [2].

Eine Einstufuhg des nach dem Bundesratssystem zustandegekommenen Organs nach den überkommenen staatsrechtlichen Begriffen ist nicht möglich. Ein Bundesrat ist nicht Parlament, übt aber trotzdem Parlamentsfunktionen aus. Er ist nicht Volksvertretung, nimmt aber trotzdem an der Ausübung der Staatsgewalt teil. Er ist auch nicht Regierung, stellt aber trotzdem die Vertretung der Gesamtheit der Länderregierungen dar.

Der Bundesrat nimmt daher eine Zwischenstellung ein zwischen Parlament und Regierung, indem er Funktionen beider in sich vereinigt.

---

1) v. Mangoldt, aaO. Seite 260 (Vorbem. zu Abschn. IV, 1).
2) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Seite 246.

Zweites Kapitel

Die geschichtliche Entwicklung in der Schweiz, Deutschland und Österreich

1. Abschnitt: Geschichtliche Entwicklung des Zweikammersystems in der Schweiz

1. Die Zeit vor der französischen Revolution - Die alte Tagsatzung -

Die Eidgenossenschaft war aus dem Mittelalter in die neuere Zeit als verfassungsloses Gebilde eingetreten, insofern als es keine einheitliche Bundesverfassung, weil keinen einheitlichen Bund gab, sondern nur eine mehr oder weniger lose Verbindung unter den Eidgenossen durch Einzelbünde bestand [1]. Der seit Mitte des 13. Jahrhunderts bestehende Konflikt zwischen Habsburg und den Waldstätten hatte zur Gründung des "Bundes" der Eidgenossen geführt (Ewiger Bund von 1291). Dieses Dreierbündnis (Uri, Schwyz und Unterwalden) erweiterte sich zunächst auf acht Orte und auf der "Tagsatzung zu Stans" am 22. Dezember 1481 auf zehn Orte [2]. Dieses "Stanser Vorkommnis" war die erste Verfassungsurkunde der Eidgenossenschaft [3]. Der inzwischen (1513) auf 13 Orte erweiterte Bund war eine bloße völkerrechtliche Allianz, ein Staatenbund mit lockerem Gefüge [4]. Einziges Bundesorgan war die "Tagsatzung", die jedoch keine gesetzgebende Versammlung im Rechtssinn bildete [5]. Jeder Ort war auf der Tagsatzung durch zwei Gesandte vertreten, die mit gebundener Instruktion stimmten oder innerhalb der Schranken erhaltener Vollmachten. Bei der Tagsatzung war zu unterscheiden zwischen "allgemeinen Tagen", auf denen auch die "Zugewandten", die privilegierten Untertanen und die fremden Verbündeten vertreten waren, und "gemeineidgenössischen Tagen", auf denen nur die 13 Orte und die höchsten

---

1) Heusler, Schweizer Verfassungsgeschichte. Seite 208.
2) 4) Lampert, aaO. § 2.
3) Heusler, aaO. Seite 141.
5) His, aaO. Band I, Seite 223.

Zugewandten vertreten waren. Die Tagsatzung entschied nur in wenigen Fällen durch Stimmenmehrheit, die Oberhand behielt der Grundsatz der Vereinbarung [1]. Die Befugnisse der gemeineidgenössischen Tagsatzung erstreckten sich in erster Linie auf die auswärtigen Angelegenheiten, auf die Genehmigung interkantonaler Bündnisse und Verträge sowie auf den Erlaß gemeineidgenössischer Satzungen über die Aufrechterhaltung des inneren Landfriedens [2]. Zunächst konnte jeder Ort eine Tagsatzung ausschreiben. In der Folge wurde aber Zürich durch Herkommen "der Vorort", der die Tagsatzungen einberief, und an den sich daher andere Orte, die eine solche begehrten, wenden mußten. Der Tagungsort wurde ursprünglich nach Belieben gewählt, im Laufe der Zeit wurde Baden im Aargau ständiger Versammlungsort [3].

2. Die Zeit der Helvetik

Der Einfluß der französischen Revolution hatte auch in der Schweiz Unruhen hervorgerufen, und das Verlangen nach neuen Verfassungen nahm zu. Als zu Beginn des Jahres 1798 die Franzosen in die Schweiz eingerückt waren, wurde der Schweiz eine auf durchaus neue Grundlagen gestellte Verfassung aufoktroyiert und der vielgliedrige Staatenbund in sein Gegenteil, in einen Einheitsstaat verwandelt. Am 12. April 1798 trat die der französischen Direktorialverfassung von 1795 nachgebildete "Verfassung der helvetischen Republik" in Kraft, wobei das schweizerische Gebiet in 22 Kantone als bloße Verwaltungsbezirke aufgeteilt war. In dieser neuen Verfassung fand sich nirgends eine Rücksichtnahme auf die Besonderheit der schweizerischen Verhältnisse oder eine Anknüpfung an den bisherigen verfassungsrechtlichen Aufbau der Eidgenossenschaft [4].

Gesetzgebende Organe der "Helvetik" waren zwei Kammern, ein Senat und ein Großer Rat. Diese beiden Kammern waren voneinander unabhängig; grundlegend war für den Senat der Helvetik die Gleich-

1) Lampert, aaO. § 2.
2) und 4) His, aaO. Band I, Seite 224 bzw. 228.
3) Heusler, aaO. Seite 229.

stellung aller Kantone ohne Rücksicht auf ihre Bevölkerungszahl - der Senat bestand aus je vier Deputierten eines jeden Kantons - und aus den gewesenen Direktoren. Ein Viertel der Senatsmitglieder wurde alle zwei Jahre neu gewählt [1]; die nach einer Dauer von 6 bzw. 8 Jahren ausgetretenen Mitglieder waren erst nach einer Zwischenzeit von zwei bzw. vier Jahren wieder wählbar [2]. Große gesetzgeberische Arbeiten, wie sie der neue Staat bedurft hätte, kamen nicht zustande. Ein starkes Hemmnis für eine gedeihliche Entwicklung der parlamentarischen Tätigkeit bestand im gesetzlichen Verhältnis der beiden Räte und dem für ihre Verhandlungen und Beschlußfassung vorgeschriebenen unpraktischen Verfahren, das ebenfalls der französischen Direktorialverfassung nachgebildet war. Die Beschluß- oder Gesetzesentwürfe, die der Große Rat genehmigt hatte, gingen direkt an den Senat; dieser konnte die Gründe erörtern, am Wortlaut aber nichts ändern, sondern bloß entweder unverändert annehmen oder verwerfen, d. h. an den Großen Rat zurückverweisen [3]. Für den Fall der Verwerfung war nichts anderes vorgesehen, als daß die Entwürfe unablässig zwischen den Räten hin- und hergeleitet wurden, bis eine Einigung zustande kam. Eine gemeinsame Aussprache der beiden Räte über die Verschiedenheit ihrer Auffassungen war zufolge des Verbots gemeinsamer Sitzungen ausgeschlossen. Ein Initiativrecht besaß der helvetische Senat nicht.

Wenn auch die Helvetik nie richtig funktionierte und daher auch keine große praktische Bedeutung erlangt hat, so verdient sie trotzdem Beachtung, da sie tiefe Spuren zurückgelassen hat, die in der heute geltenden schweizerischen Verfassung noch zu erkennen sind. So waren in der Helvetik bereits Garantien zur Sicherung der parlamentarischen Rechte der Volksvertreter eingebaut, und jeder der Räte konnte zum Entwerfen, zur Vorbereitung und Begutachtung von Gesetzen und Beschlüssen besondere Kommissionen aus seiner Mitte bestellen. Eine Besonderheit der Helvetik war das ausdrückliche Verbot der Ernennung dauernder Ausschüsse. Ferner wurde durch Ge-

---

1) Art. 41 der helvetischen Verfassung - Quellenbuch zur Verf.-Geschichte der schweizerischen Eidgenossenschaft. Seite 175.
2) Art. 45/46 der helv. Verfassung, ebenda.
3) Art. 47 der helv. Verfassung; siehe auch His, aaO. Bd. I, S. 232.

setz vom 11. IV. 1799 die Unvereinbarkeit der Mitgliedschaft bei den helvetischen Räten mit der Innehabung von Ämtern ausgesprochen [1].

3. Die Zeit der Mediation (Vermittlungsakte)

Nach dem Abzug der französischen Heere stürzte der Einheitsstaat von selbst zusammen. Auf die Helvetik folgt die Zeit der Mediation. Die von Napoleon erlassene Vermittlungsakte (acte de médiation) vom 19. Februar 1803 gab die helvetische Einheit preis und kehrte zum Prinzip der kantonalen Souveränität, dem Föderalismus, zurück, ohne jedoch die vorrevolutionären Zustände wieder herzustellen [2]. In den Kantonen wurden die demokratischen Verfassungen mit Landsgemeinden wieder hergestellt. Unter der Mediationsverfassung war die Eidgenossenschaft ein Staatenbund, obwohl gewisse bundesstaatliche Elemente vorhanden waren. Bundesorgane waren die Tagsatzung und der Landamann der Schweiz.

In der Tagsatzung, die sich alljährlich,und zwar abwechselnd in den Hauptorten der sechs Direktorialkantone (Vororte) versammelte, waren die sechs größeren Kantone (Bern, Zürich, Waadt, St. Gallen, Aargau und Graubünden) mit je zwei Stimmen, die anderen mit je einer Stimme vertreten [3]. Eine gesetzgebende Versammlung im Rechtssinn war die Tagsatzung nicht, sondern nur eine Versammlung kantonaler Gesandter, wie es die Tagsatzungen vor 1798 gewesen waren. Die Tagsatzung hielt auch streng am Instruktionensystem fest [4]. Wenn ein Kanton in der Tagsatzung in der Minderheit geblieben war, gab dessen Gesandter eine Erklärung zu Protokoll und in den "Abschied", in welcher er sich gegen den Beschluß verwahrte. Der Kanton konnte sich dann dem Mehrheitsbeschluß widersetzen, wenn er nicht vorzog, sich freiwillig zu unterwerfen [5]. Die Tagsatzung war zuständig zur Kriegserklärung, zum Friedensschluß, zu Bündnissen mit dem Ausland, wozu eine Dreiviertel-

---

1) His, aaO. Band I, Seite 229/231.
2) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 3.
3) Art. 28 der Vermittlungsakte - Quellenbuch, Seite 175.
4) Art. 26 der Vermittlungsakte, ebenda.
5) His, aaO. Band I, Seite 240.

mehrheit notwendig war [1]; ferner zu Handelsverträgen, Kapitulationen und Verfügungen über die Truppenkontingente der Kantone. Zu Verhandlungen mit dem Ausland bedurften die Kantone der Genehmigung der Tagsatzung [2].

4. Der Bundesvertrag vom 7. August 1815

Mit dem Zusammenbruch der napoleonischen Herrschaft fiel auch die Mediationsverfassung und nach größeren Geburtswehen kam der Bundesvertrag von 1815 zustande, der jedoch im Verhältnis zur Vermittlungsakte eine rückläufige Bewegung darstellte; die Zentralgewalt des Bundes wurde schwächer ausgestaltet als zuvor, und die Macht der zum Teil sehr selbstbewußten und auseinanderstrebenden Kantone wurde vermehrt [3]. Die Bundesurkunde von 1815 hielt die vertragsmäßige Natur des Staatenbundes fest, dessen einziges Organ - die Tagsatzung - in ähnlicher Gestalt beibehalten wurde, wie es in der alten Eidgenossenschaft vor 1798 und unter der Vermittlungsakte bestanden hatte. Zu Unterschied zur Tagsatzung der Vermittlungsakte besaß bei derjenigen des Bundesvertrages von 1815 jeder Kanton nur eine Stimme. Die einzelnen Gesandten der 22 Kantone wurden überwiegend von den Großen Räten gewählt und waren instruktionsgebunden [4].

Die schon vor 1830 vorhandenen Tendenzen auf Umgestaltung der Eidgenossenschaft verstärkten sich nach Bekanntwerden der französischen Julirevolution zu einer Bewegung mit dem Ziel der Revision des Bundesvertrages, der mit den "regenerierten" Kantonsverfassungen nicht mehr in Einklang stand. Bei diesen Vorkämpfen um eine neue Verfassung wurde deutlich, daß das Ziel weder eine neue helvetische Einheit noch das lockere System der alten Bünde, sondern ein Ausgleich zwischen Föderalismus und Zentralismus sein müsse, wie ihn die Form des Bundesstaates darbot [5]. Insbesondere bei den später stattfindenden Kommissions- und Tagsatzungsberatungen und auch schon vorher hat der westschweizer James Fazy von Genf dem

1) Art. 31 der Vermittlungsakte - Quellenbuch, Seite 192.
2) Art. 32 der Vermittlungsakte, ebenda.
3) His, aaO. Band II, Seite 11.
4) § 8 des Bundesvertrages - Quellenbuch, Seite 210.
5) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 10.

Zweikammersystem nach amerikanischen Vorbild das Wort geredet [1].

Am 16. August 1847 beschloß die Tagsatzung, den Bundesvertrag von 1815 einer Revision zu unterwerfen. In der Revisionskommission, die ihre Sitzungen am 17. II. 1848 eröffnete, stießen die föderalistischen und zentralistischen Tendenzen aufeinander; die Föderalisten wollten die Kantone als ausschließliche Grundlage der Repräsentation im Bunde beibehalten, während die Zentralisten die Tagsatzung der Kantone durch eine auf das Prinzip der Volkssouveränität gegründete, vom Volk direkt gewählte oberste Gewalt ersetzen wollten [2]. Die streng föderalistisch Gesinnten betrachteten die bisherige, nach strenger Gleichheit organisierte Vertretung der Kantone als eine durch die jahrhundertealte Geschichte bewährte Institution. Durch Preisgabe der bisherigen föderativen Grundlagen fürchteten die kleinen Kantone in ein "Vasallenverhältnis" zu den größeren Kantonen zu geraten.

In schärfster Opposition zu den Föderalisten standen die Zentralisten, die durch die Ereignisse im Inland eine bedeutende Macht erlangt hatten. Sie hoben hervor, das nationale Bewußtsein habe eine gewaltige Entfaltung erreicht, und diese Idee nationaler Einheit verlange unbedingt im Repräsentationsverhältnis zum Ausdruck zu kommen. Das Verhältnis voller Gleichheit der Stände werde ihr nicht gerecht [3]. In diesem Widerstreit der Parteien siegte endlich als eine Vermittlung der Vorschlag des Zweikammersystems nach nordamerikanischem Muster.

5. Die Bundesverfassung vom 16. XI. 1848

Das Zweikammersystem, das mit der neuen Bundesverfassung in Kraft trat, hatte bei aller formellen Ähnlichkeit einen anderen Sinn als das einheitsstaatliche System zweier Kammern, das ja bereits in der helvetischen Verfassung von 1798 eingeführt gewesen war. Während es im Einheitsstaat lediglich eine besondere Berücksichtigung von Wahlkreisen oder unselbständigen Provinzen und von verschieden gewählten und befähigten Vertretern ermöglichte, be-

---

1) Condrau, aaO. Seite 91.
2) Heusler, Schweizer. Verfassungsgeschichte, Seite 376.
3) Condrau, aaO. Seite 114.

deutete es im Bundesstaat die Erteilung des Mitspracherechts an die Gliedstaaten. Die staatsrechtliche Entwicklung der Eidgenossenschaft zum Bundesstaat vermittelte zwischen den Forderungen einer an die helvetische Verfassung erinnernden Zentralisation und den Forderungen der Aufrechterhaltung der kantonalen Souveränität. Letztere war, nachdem sie durch fünf Jahrhunderte festgehalten und noch in den letzten Jahrzehnten mit Hartnäckigkeit verteidigt worden war, durch die fundamentale Umwälzung des schweizerischen Staatsrechts gebrochen. "Doch waltete über dieser Abrechnung zwischen Bundes- und Kantonalgewalt ein glücklicher Stern der Ausgleichung und der Versöhnung, die Erbitterung der Kampfperiode hatte einer billigen Verständigungspolitik Raum gegeben" [1].

Die neugeschaffene zweikammerige Bundesversammlung bestand aus dem Ständerat, der als Staatenhaus (Senat), als politische Vertretung der Kantone gebildet war, und aus dem Nationalrat als Volkskammer, als unmittelbare politische Repräsentation des Gesamtvolkes. "Man schuf ein Volkshaus, das die Gleichheit der Rechte der Bürger, und ein Staatenhaus, das die Gleichheit der Rechte der Kantone repräsentiert" [2]. Der Entschluß zugunsten des Zweikammersystems im Jahre 1848 war jedoch nicht die Frucht theoretischer Überlegung; von den großen Vorzügen, die das Zweikammersystem aufweist, wurde kaum gesprochen und geschrieben und den Schweizern kam das Zweikammersystem im Jahre 1848 ebenso fremdartig vor, als es den Amerikanern seit der Gründung der Union bis zur jetzigen Stunde geläufig war und ist [3]. In der Schweiz wäre man nie und nimmer dazu gekommen, dasselbe einzuführen, wenn dieser Kompromiß nicht das einzige Mittel gewesen wäre, den Konflikt zwischen den Interessen und Ansprüchen der größeren und kleineren Kantone auf billige Weise auszugleichen. Dieser Konflikt hatte darin bestanden, "daß sich die großen Kantone auf das demokratische Gleichheitsprinzip beriefen und eine Vertretung entsprechend ihrer Bevölkerungszahl verlangten, während die kleineren Kantone sich auf den föderalistischen Gleichheitsgrundsatz stützten und Anspruch auf eine gleiche Vertretung für alle Kantone, ob groß oder klein, erhoben" [4].

1) Heusler, aaO. Seite 380.
2) und 4) Condrau, aaO. Seite 115.
3) Rüttimann, aaO. Band I, § 10.

6. Die Bundesverfassung von 1874

Die Kompromißlösung bezüglich des Zweikammersystems ging auch unverändert in die Bundesverfassung von 1874 über, deren Entwurf am 10. April 1874 mit 340,119 gegen 198,013 Stimmen vom Volke und mit 14 1/2 gegen 7 1/2 Stimmen der Kantone angenommen wurde und die im wesentlichen bis zum heutigen Tag Bestand hatte; sie wurde lediglich durch Zusätze im Sinne der Ausdehnung der Befugnisse des Bundes auf Kosten der kantonalen Hoheitsrechte erweitert.

Vergleichen wir den 1848 neugeschaffenen schweizerischen Ständerat mit der alten Tagsatzung, so kommen wir zu dem Ergebnis, daß ersterer seiner politischen Idee nach den Nachfolger der alten Tagsatzung darstellt. Politisch ist er auch der Ort, wo die kantonalen Interessen in erster Linie ihre Verteidigung gegenüber dem Bunde finden; auch wenn es keine Instruktionen gibt, so wird sich doch jeder Gewählte der Quelle seines Mandats bewußt sein und sich in den Dienst des Kantons, dem er seine Wahl verdankt, stellen. Juristisch gesehen ist der Ständerat aber etwas von der alten Tagsatzung total verschiedenes. Die Gesandten der Tagsatzung, an die Instruktionen des Kantons gebunden, waren die rechtlichen Vertreter ihrer Staaten. Die neue Bundesverfassung dagegen erklärt in Art. 91 BV ausdrücklich, daß in beiden Räten ohne Instruktionen gestimmt werde; dadurch sind die Ständeräte nur politische Repräsentanten der Kantone geworden.

2. Abschnitt: Geschichtliche Entwicklung in Deutschland

I. Das alte Reich bis 1806

In Deutschland sind die Anfänge der Entwicklung dessen, was wir heute als föderatives Organ bezeichnen, schon im alten Kaiserreich zu suchen. Das Lehnswesen hatte die Staatsverfassung des größten Teiles der Kaiserzeit bestimmt, da nicht nur Grundbesitz, sondern Hoheitsrechte und Ämter Gegenstand des Lehens wurden. Mit der Erblichkeit der Lehen, die sich allmählich herausbildete, entstanden neben dem Kaisertum neue Mächte: Die Landesherrn und die Städte. Die Zentralgewalt ist nicht mehr in der Lage, der partikularistischen Bestrebungen des hohen Adels Herr zu werden, so daß diese Fürsten

ihre Stellungen weiter ausbauen und am Ende des Hochmittelalters selbständige Landeshoheit gewinnen konnten. Mit dieser Entwicklung verwandelte sich das Reich aus einem zentralistisch orientierten Lehensstaat in einen dezentralisierten Ständestaat. Die verschiedenen Reichsstände - geistliche und weltliche Kurfürsten, Fürsten und Städte - hatten Sitz und Stimme im Reichstag und bildeten diesen immer stärker zu einem Organ politischer Mitsprache um.

Der Reichstag war bei der Unklarheit seiner Zusammensetzung, seiner Zuständigkeit und seines Verfahrens kein festes Organ des Reiches, sondern eine lockere Zusammenfassung der Reichsstände [1]. "Kaiser und Reich" war die Formel, unter der man das Ganze des Reichs als politisches Gefüge verstand. Der Reichstag hat sich aus den von den Kaisern zu ihrer persönlichen Beratung eingerichteten Hoftagen zu einer dauernden und immer selbständiger werdenden Einrichtung entwickelt, ohne daß er freilich eine feste Verfassung mit abgegrenzten Rechten erhalten hätte; es hat ihm ja an jedem festen System gefehlt [2].

Der Einfluß des Reichstages auf die Geschicke des Reiches, seine Stellung gegenüber dem Kaiser, wechselte je nach den politischen Verhältnissen. Zeitweise war er der selbständige Vertreter der Reichsinteressen [2]. Insbesondere nach dem 30jährigen Krieg lag der Schwerpunkt der Macht im Reiche zweifellos beim Reichstag [3]. Dem Kaisertum war durch die Bestimmungen des Friedens und die auf diesen aufgebauten Artikel der Wahlkapitulationen jede Handhabe zum Eingreifen im Reich genommen [4]. Der Kaiser wurde in allen Angelegenheiten des Reiches, in der Gesetzgebung, in der Kriegführung und allem, was mit dem Heerwesen zusammenhing, und im Abschluß von Friedens- und Bündnisverträgen an die Zustimmung des Reichstages gebunden [5]. Der Kaiser durfte seine Vorlagen machen, wurde aber von den Beratungen ausgeschlossen; über ihre Ergebnisse wurde mit ihm verhandelt. Die "Reichsabschiede" - Beschlüsse eines Reichstages (seit 1497 so genannt) - nahmen den Charakter von Pakten zwischen Kaiser und Reichsständen an. Zu Beginn des

---

1) Feine, aaO. Seite 18.
2) Hartung, aaO. Seite 22.
3) Feine, aaO. Seite 18.
4) Hartung, aaO. Seite 156.
5) ebenda, Seite 42.

16. Jahrhunderts setzte sich auch der Grundsatz durch, daß ausgebliebene Reichsstände durch Beschlüsse des Reichstags verpflichtet wurden. Der Reichstag war somit zur ständigen Repräsentation des Reichs gegenüber dem Kaiser geworden [1].

Der Reichstag beriet und beschloß getrennt in drei verschiedenen Kollegien; er setzte sich zusammen aus a) einem Kurfürstenkollegium, b) einem Reichsfürstenkollegium - dieses war wiederum eingeteilt in eine geistliche und eine weltliche Bank - und c) den Reichsstädten. Bei den Beratungen mußte versucht werden, eine Übereinstimmung zwischen den drei selbständig für sich beratenden und beschließenden Kollegien herbeizuführen; gültig wurden die Beschlüsse, wenn der Kaiser zustimmte. Der Tagungsort des Reichstages wechselte zunächst; seit dem Jahre 1663 war er als immerwährende Gesandtenkonferenz der Reichsstände in Regensburg versammelt. Mit der Permanenz des Reichstages kamen die Reichsabschiede in Wegfall; es fehlte daher an einer ordentlichen Publikation der Reichsgesetze [2].

Wir finden somit im alten Reich einen Dualismus - Kaiser und Reichstag -, der bereits eine Souveränitätsteilung - Mitträgerschaft der Staatsgewalt zwischen Monarch und Reichsständen -, zum Ausdruck bringt.

II. Die Zeit von 1806 - 1918

1. Die Rheinbundsakte von 1806

Die Rheinbundsakte vom 12. Juli 1806 ist insoweit für unsere Darstellung nicht bedeutungslos, als sie einen Meilenstein darstellt auf dem Wege, der aus dem alten Reich hinüberleitet zu den neuen Verfassungsformen, unter denen allein eine Zusammenfassung Deutschlands möglich war. Durch die Auflösung des Deutschen Reiches war die bisherige Reichsgewalt weggefallen, so daß die Rheinbundfürsten volle Souveränität erwarben [3]. Eine über ihnen stehende Staatsgewalt war nicht mehr vorhanden, so daß es sich bei ihm um

1) Molitor, aaO. Seite 25.
2) Meyer-Anschütz, Deutsches Staatsrecht. Seite 75.
3) ebenda, Seite 99.

ein "Bündnis von Staaten" [1], um einen Staatenbund handelte [2]. Bezeichnenderweise traten aber von der Rheinbundsakte nur die Bestimmungen in Kraft, die sich auf die einzelnen Staaten und auf das Protektorat Napoleons bezogen, nicht die den Bund selbst betreffenden. Sein Organ, der Bundestag zu Frankfurt, der sich unter dem Vorsitz des Fürstprimas, des Nachfolgers des ehemaligen Kurfürsten von Mainz, aus einem Rat der Könige, der einstigen Kurfürsten, und einem Fürstenrat zusammensetzen sollte, ist die unmittelbare Fortbildung des Reichstages [3].

2. Die Deutsche Bundesakte vom 9. VI. 1815

Die nach der endgültigen Niederwerfung Napoleons noch bestehenden oder wiederhergestellten deutschen Staaten schlossen sich durch die Deutsche Bundesakte von 1815 zum Deutschen Bund zusammen. Dieser "völkerrechtliche Verein" souveräner Staaten - Staatenbund - besaß weder gesetzgebende, noch vollziehende noch richterliche Gewalt. Seiner staatenbündischen Natur entsprechend besaß der Deutsche Bund nur ein einziges Organ, das die Gesamtheit der Bundesglieder repräsentierte, die Bundesversammlung, den Bundestag in Frankfurt - ein unter dem Vorsitz Österreichs tagender Gesandtenkongreß der Einzelstaaten, dessen Mitglieder nach den Anweisungen der sie entsendenden Regierungen abzustimmen hatten -.

Der Bundestag zu Frankfurt faßte seine Beschlüsse teils als "Plenum" (69, später 64 Stimmen), teils als "engerer Rat" (17 Stimmen) [4]. Das Plenum erledigte die wichtigeren Angelegenheiten [5]: Die Abänderung des Bundesvertrages, die Entscheidung über Krieg und Frieden usw. Zu den Beschlüssen des Plenums war Zweidrittelmehrheit erforderlich [6]. Im engeren Rat hatte jeder Staat nur eine Stimme, die Kleineren, zu Kurien zusammengefaßt, jeweils eine Kuriatstimme, während sich die Stimmenverteilung im Plenum nach der Größe der Einzelstaaten richtete; die Gliedstaaten hatten je nach ihrer Größe eine, zwei, drei oder vier Stimmen. Zur Annahme einer

---

1) Hartung, aaO. Seite 117.
2) Feine, aaO. Seite 54.
3) Hartung, aaO. Seite 176.
4) Art. 4 und 6 der Bundesakte
5) Art. 6 Abs. 1 " "
6) Art. 7 Abs. 2 " "

Vorlage genügte im engeren Rat bereits einfache Stimmenmehrheit mit Ausnahme der Verfassungsänderungen [1]. Jedes Bundesmitglied war befugt, Vorschläge zu machen und in Vortrag zu bringen, d. h. die einzelnen Bundesglieder besaßen ein Initiativrecht.

3. Die Entwicklung in den deutschen Gliedstaaten nach 1815

Artikel 13 der deutschen Bundesakte hatte allen "Bundesstaaten" eine landständische Verfassung versprochen. In den süddeutschen und einigen norddeutschen Staaten hielten die einzelnen Monarchen freiwillig dieses Versprechen, während das Verlangen nach Verfassungen in den meisten norddeutschen Staaten erst nach größeren Unruhen befriedigt wurde. Die süddeutschen Verfassungen waren im wesentlichen gleich und hatten auch ein gemeinsames Vorbild: Die französische Charte von 1914 [2]. Die Vertretung des Landes bestand überall aus zwei Kammern; die erste umfaßte die Prinzen des landesherrlichen Hauses, mitunter auch Vertreter der Kirchen und Universitäten, die Spitzen des Beamtentums sowie sonstige Persönlichkeiten, die vom Landesherrn kraft seines allerhöchsten Vertrauens dazu berufen wurden [3].

Die zweite Kammer bestand aus gewählten Abgeordneten, die Wahl erfolgte in der Regel nach einem ständischen Wahlrecht [4](in Baden gehörten ihr 63 Abgeordnete der Städte und Ämter nach einer der Verfassungsurkunde angehängten Verteilungsliste an [5]). In Bayern bestand die zweite Kammer aus Grundbesitzern, aus Abgeordneten der Universitäten, aus Geistlichen und aus Abgeordneten der Städte und Märkte usw. [6]. Das aktive Wahlrecht zur zweiten Kammer war durchweg an Besitz bzw. Besoldung geknüpft.

Die beiden Kammern tagten getrennt. Ein von der einen Kammer an die andere gebrachter Gesetzesentwurf konnte, wenn er nicht Finanzgegenstände betraf, an die andere Kammer mit Verbesserungs-

---

1) Art. 7 Abs. 4 der Bundesakte.
2) Hartung, aaO. Seite 205.
3) Molitor, aaO. Seite 74.
4) Hartung, aaO. Seite 206.
5) § 33 der Bad. Verf.-Urkunde v. 22. VIII. 1818 (Quellen zum Staatsrecht der Neuzeit. Bd. I, Seite 82 ff.).
6) § 7 der Verfassung des Königreiches Bayern v. 26. V. 1818, ebd.

vorschlägen zurückgegeben werden [1]. Bei Gesetzesvorlagen über das Finanzwesen bestand in Baden die Besonderheit, daß sie zuerst an die zweite Kammer und erst wenn sie von dieser angenommen war, an die erste Kammer geleitet wurde. Trat die Mehrheit der ersten Kammer dem Beschluß der zweiten nicht bei, wurden die bejahenden und verneinenden Stimmen beider Kammern zusammengezählt und nach der absoluten Mehrheit säntlicher Stimmen der Ständebeschluß gezogen [2].

4. Die Frankfurter Reichsverfassung vom 28. März 1849

Die Frankfurter Reichsverfassung trat nie in Kraft und ihre hier interessierenden Organe wurden nie errichtet. Das Werk der in der Paulskirche zu Frankfurt zusammengetretenen Deutschen Verfassunggebenden Nationalversammlung verdient aber doch Beachtung, da seine Institutionen die Reichsverfassung von 1871 und diese wieder die folgenden Verfassungen beeinflußten. Die Vorbilder der Paulskirchenverfassung waren die demokratischen Verfassungen der Vereinigten Staaten von Amerika und der Schweiz.

Das Reich sollte ein Bundesstaat sein, und der Reichstag sollte aus zwei Kammern bestehen, dem Staatenhaus und dem Volkshaus [3]. Das Volkshaus sollte aus den Abgeordneten des deutschen Volkes bestehen, die nach allgemeinem, gleichem und direktem Wahlrecht gewählt werden und deren Zahl nach dem Muster des amerikanischen Repräsentantenhauses der jeweiligen Bevölkerungszahl entsprechen sollte [4].

Für das Staatenhaus waren 192 Abgeordnete vorgesehen, die in direkter Wahl zur Hälfte von den Regierungen der Gliedstaaten und zur anderen Hälfte von den Volksvertretungen der Gliedstaaten, in den größeren Ländern von den Provinzialständen auf sechs Jahre zu wählen waren [5]. Im Gegensatz zum deutschen Bundestag in Frankfurt waren die Mitglieder des Staatenhauses also nicht Gesandte der Gliedstaaten, sondern wirkliche Volksvertreter, die an Auf-

---

1) § 73 der Badischen Verfassung.
2) §§ 60, 61 der Badischen Verfassung.
3) § 85 der Verfassung vom 28. III. 1849.
4) Hartung, aaO. Seite 192.
5) §§ 87, 88 der Verfassung vom 28. III. 1849.

träge und Instruktionen ebensowenig gebunden werden konnten wie die Abgeordneten des Volkshauses [1]. Ein wesentlicher Unterschied zur schweizerischen Verfassung bestand in der Mischung von Senats- und Bundesratssystem. Die Hälfte der Mitglieder des Staatenhauses war von den Regierungen der Länder zu ernennen, ohne daß diese aber das Recht gehabt hätten, diese dauernd zu instruieren. Wegen dieser Konstruktion dem Staatenhaus der Paulskirchenverfassung jegliche föderalistische Eigenschaft abzusprechen, wie dies Feine [2] tut, erscheint jedoch nicht als gerechtfertigt; wenn schon eine Länderkammer, die völlig nach dem Senatssystem gebildet ist, als föderalistisches Organ betrachtet wird, umsomehr muß dies bei dem gemischten System der 1849er Verfassung geschehen.

Das Staatenhaus der Paulskirchenverfassung war zwar föderalistisch aufgebaut, doch nicht so föderalistisch, wie es der gerade zu vollziehende Übergang vom losen Staatenbund zum Bundesstaat und die geschichtliche Entwicklung in Deutschland gefordert hätten. Der zweite wesentliche Unterschied zur schweizerischen und auch amerikanischen Verfassung bestand darin, daß bei der Stimmenverteilung im Staatenhaus auf die großen Machtunterschiede der deutschen Staaten Rücksicht genommen wurde und von den 192 Mitgliedern Preußen 40, Österreich 38, Baden 9, die kleineren Staaten aber nur je einen Abgeordneten zu wählen hatten.

Das Staatenhaus der Paulskirchenverfassung war - mit Ausnahme der fehlenden demokratischen Repräsentation bezüglich der nach dem Bundesratssystem gebildeten Hälfte - echte zweite Kammer; ein Reichstagsbeschluß sollte nur durch übereinstimmende Beschlüsse beider Kammern gültig zustande kommen [3]. Auch die Sitzungsperioden beider Häuser waren dieselben und die Auflösung des Volkshauses hätte die gleichzeitige Vertagung des Staatenhauses zur Folge gehabt [4]. § 97 bestimmte, daß niemand gleichzeitig Mitglied beider Häuser sein konnte (sog. Inkompatibilität). Zu einem Beschluß

---

1) § 96 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. III. 1849.
2) aaO. Seite 82.
3) § 100 der Verfassung vom 28. III. 1849.
4) § 107 der Verfassung vom 28. III. 1849.

eines jeden Hauses war ein Quorum von mindestens der Hälfte der gesetzlichen Anzahl der Mitglieder und einfache Stimmenmehrheit erforderlich [1]. Zu Verfassungsänderungen bedurfte es in beiden Kammern eines Quorums von wenigstens zwei Dritteln der Mitglieder und mindestens einer Zweidrittelmehrheit der anwesenden Mitglieder [2]. Wenn die Paulskirchenverfassung auch nicht frei von Mängeln war, so hätte sie sich doch zweifellos als brauchbar erwiesen; sie wurde ja auch später weitgehend der Verfassung des Norddeutschen Bundes und des Deutschen Reiches zugrunde gelegt [3].

5. Der Norddeutsche Bund

Sowohl der Norddeutsche Bund als auch das Deutsche Reich von 1871 waren echte Bundesstaaten, die den Gliedstaaten umfangreichere Mitwirkungs- und Mitgliedschaftsrechte einräumten, als dies bei der Paulskirchenverfassung der Fall gewesen wäre. Der Bundesrat, das bündische Organ sowohl des Norddeutschen Bundes als auch des Deutschen Reiches von 1871, war eine Vertretung der Regierungen der Bundesstaaten und als solcher Träger der Bundesstaatsgewalt.

Sowohl unter dem Norddeutschen Bund als auch nach 1871 nahm Preußen eine hegemoniale Stellung ein. Bei 17 preußischen Stimmen umfaßte der Bundesrat des Norddeutschen Bundes 43 Stimmen [4], während den übrigen Staaten außer Sachsen (4), Mecklenburg-Schwerin (2) und Braunschweig (2) nur eine Stimme zukam.

6. Die Reichsverfassung von 1871

Die Reichsverfassung von 1871 war das persönliche Werk Bismarcks. Sie verschmolz den Bundesvertrag von 1815 und die Paulskirchenverfassung in glücklicher Weise miteinander; der Bundesrat entsprach dem Bundestag des Deutschen Bundes unter Beseiti-

1) § 98 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. III. 1849.
2) § 196 der Verfassung des Deutschen Reiches vom 28. III. 1849.
3) Molitor, aaO. Seite 104.
4) Art. 6 der Verfassung des Norddeutschen Bundes.

gung des engeren Rates und des unpopulären Namens[1]. Auch die Stimmenverteilung wurde vom Bundestag übernommen. "Man brauchte in der Tat keine Organisation zu erfinden, sondern nur die Einrichtungen, welche schon vorhanden waren und die gleichsam der natürliche Ausdruck der gegebenen Verhältnisse, der Reflex der historisch entstandenen Tatsachen waren, rechtlich zu fixieren und näher zu bestimmen" [2]. Der Unterschied zwischen dem Bundestag von 1815 und dem Bundesrat von 1871 bestand lediglich darin, daß der Bundesrat eine staatsrechtliche, keine völkerrechtliche Institution darstellte. Darüber hinaus verkörperte er die monarchische Spitze des Reiches. Indem man diese Spitze nicht - wie in der Paulskirchenverfassung - einem einzelnen Fürsten anvertraute - Artikel 11 der Reichsverfassung legt dem Kaiser ausdrücklich nicht die Souveränität des Reiches, sondern das Präsidium des Bundes bei; er ist daher nicht Monarch (Souverän) des Reiches [3] - hat man vermieden, daß bei den einzelnen Ländermonarchen das Gefühl verminderter Souveränität entstanden ist [4]. Was die einzelnen Staaten durch die Bildung des Reiches zu dessen Gunsten einbüßten, gewannen sie auf der anderen Seite wieder als Mitträger der Souveränität des Reiches zurück, indem man die Gesamtheit der verbündeten Regierungen als Träger der Reichsgewalt hinstellte und im Bundesrat ein Organ zur Vertretung derselben schuf. Dem Bundesrat kommt somit eine Doppelnatur zu; er vereinigt in sich zwei Eigenschaften; die eine entspricht seiner historischen Abkunft vom alten Bundestag; die andere entspringt aus der Natur und den Bedürfnissen (die Gliedstaaten sind ebenfalls Monarchien) des neugegründeten Bundesstaates. Diese Doppelnatur des Bundesrates ist auch der Grund für die Unmöglichkeit, ihn mit den herkömmlichen staatsrechtlichen Institutionen zu identifizieren. Diese Doppelnatur entspricht aber vollkommen dem Grundbau des Deutschen Reiches: Der Bundesrat dient teils der Geltendmachung der Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Bundesstaaten, teils als höchstes Organ, als Souverän, des Reiches [5].

---

1) Eckhardt-Rosen, aaO. Seite 120.
2) Laband, Das Staatsrecht des Deutschen Reiches. Seite 235.
3) ebenda, Seite 215.
4) Meyer-Anschütz, aaO. Seite 428.
5) Laband, aaO. Seite 235/236.

Dem Bundesrat war auch die Aufgabe zugedacht, als Sicherung dagegen zu dienen, daß die dem Volk zugestandenen Konzessionen nicht zu einem parlamentarischen Absolutismus unter Beibehaltung einer bloßen Scheinmonarchie ausarteten [1].

Bei der Gesetzgebung wirkten der damalige Reichstag und der Bundesrat mit gleichen Gewichten zusammen, wobei jedoch die Sanktion der Reichsgesetze, der eigentliche Gesetzesbefehl, dem Bundesrat allein zustand [2]. Der Bundesrat war weder Staatenhaus noch Reichsregierung, doch vereinte er gewisse Funktionen beider zu föderalistischer Ausübung.

Im ersten Jahrzehnt des Reiches trat der Bundesrat auffällig zurück, nicht ohne Zutun Bismarcks, der von dieser Seite zunächst partikularistische Gefahren fürchtete und das politische Schwergewicht auf den Behördenbau des Reiches und den Reichstag legte. So war der Bundesrat in den siebziger Jahren im wesentlichen ein stetig und gut arbeitendes föderatives Organ für die Reichsgesetzgebung, das nach außen wenig hervortrat und an dem die Öffentlichkeit auch wenig Anteil nahm ("der guten Hausfrau gleich, von der man wenig spricht") [3]. Erst die Erfahrungen, die Bismarck Ende der siebziger Jahre mit dem Reichstag machte, veranlaßten ihn, dem Bundesrat stärkere Bedeutung im Reichsorganismus zu verleihen und die föderativen Grundlagen des Reiches zu betonen.

Wie bereits für den Bundesrat des Norddeutschen Bundes erwähnt, hatte Preußen mit 17 bei insgesamt 58 Stimmen zwar ein erhebliches Gewicht, jedoch keineswegs ein Übergewicht bei den Abstimmungen, die regelmäßig mit einfacher Mehrheit erfolgten [4]. Da für Verfassungsänderungen aber eine Mehrheit von 45 Stimmen erforderlich war, also bereits 14 Stimmen ein Veto hatten [5], konnte Preußen allein, ebenso wie die drei vereinigten Königreiche Bayern, Sachsen und Württemberg, die zusammen über 14 Stimmen verfügten (6-4-4), jede unangenehme Verfassungsänderung verhindern.

---

1) Schnorr, in AöR, Band 76, Seite 264.
2) Feine, aaO. Seite 107; Maunz, aaO. Seite 230 u. a.
3) Feine, aaO. Seite 109.
4) Art. 5, 7 Abs. 3 der Reichsverfassung.
5) Art. 78 Abs. 1 der Reichsverfassung.

Der Bundesrat tagte in Berlin und war erforderlichenfalls auf Verlangen von mindestens einem Drittel, also 20 Stimmen, zu berufen. Den Vorsitz im Bundesrat führte der Reichskanzler. Art. 6 Satz 1 der Reichsverfassung bestimmte: "Der Bundesrat besteht aus den Vertretern der Mitglieder des Bundes." Welcher Personenkreis aber zur Beschickung des Bundesrates in Frage kam, war in der Verfassung nicht bestimmt, vielmehr blieb dies den einzelnen Ländern überlassen. Tatsächlich aber ernannten die Mittelstaaten stets ihre Gesandten bei der preußischen Präsidialmacht in Berlin zu Bundesratsvertretern, die kleineren Staaten ihre leitenden Minister, Preußen dagegen stets den Reichskanzler und die ihm beigegebenen Staatssekretäre. Der Umstand, daß die Verhandlungen des Bundesrates nicht veröffentlicht wurden, war mit ein Grund, daß der Bundesrat in der Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit ganz hinter der Volksvertretung des Reichstags zurücktrat [1].

Außer der Mitwirkung bei der Gesetzgebung (zu einem Reichsgesetz war die Übereinstimmung der Beschlüsse des Reichstages und des Bundesrates erforderlich) standen dem Bundesrat noch Mitwirkungsrechte bei der Verwaltung und bei der Wahrung der Rechtsordnung im Reich zu; so erließ der Bundesrat zur Ausführung von Reichsgesetzen Ausführungsverordnungen, wirkte bei der Kriegserklärung, bei Vertragsschlüssen mit auswärtigen Staaten und der Auflösung des Reichstags mit und entschied über Verfassungsstreitigkeiten zwischen den Bundesstaaten. Wenn auch der Bundesrat der Reichsverfassung von 1871 wegen der Besonderheit seiner staatsrechtlichen Stellung und mangels demokratischer Repräsentation keine zweite Kammer darstellte, so übte er doch alle Funktionen aus, die eine solche Kammer in Übereinstimmung mit allen in- und ausländischen Vorbildern auszuüben gehabt hätte [2]. Der Bundesrat der Reichsverfassung brachte die Idee des Föderalismus weit stärker zur Geltung, als dies bei der Paulskirchenverfassung oder einem reinen Senat möglich gewesen wäre.

---

1) Molitor, aaO. Seite 109.
2) Anschütz, aaO. Vorbem. zu Art. 20.

III. Das republikanische Deutschland

1. Die Weimarer Reichsverfassung von 1919

Eine völlig andere Stellung als der Bundesrat der alten Reichsverfassung nahm der Reichsrat der Weimarer Verfassung ein; nach ihrer Regelung stand das Übergewicht in jeder Beziehung dem Reichstag zu, der allein das deutsche Volk repräsentierte. Doch lebte im Reichsrat der Weimarer Verfassung der alte Bundesrat von 1871 weiter, die Vertretung der Einzelstaaten in der Reichsverwaltung und Reichsgesetzgebung. In ihm erschien zusammengefaßt, was an föderalistischen, bundesstaatlichen Gedanken im Deutschen Reich noch lebendig war [1]; denn auch die Revolution war mit dem Partikularismus nicht fertig geworden.

Nach dem Entwurf von Preuß sollte ein Zweikammersystem geschaffen werden, ein Reichstag bestehend aus einem Volkshaus und einem von den Landtagen zu wählenden Staatenhaus. Bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Häusern sollte eine Volksabstimmung den Ausschlag geben [2]. Hugo Preuß gedachte, indem er auf das Staatenhaus der Frankfurter Verfassung zurückgriff, das System nach dem Vorbild der übrigen republikanischen Bundesstaaten zu vereinfachen und die Vertretung der Länder als eine erste (zweite) Kammer mit dem Reichstag zu verbinden. Diese Gestaltung ist aber an der Haltung der neuen Länderregierungen gescheitert. Nach längeren mühsamen Kompromißverhandlungen kam es zum Reichsrat der Weimarer Verfassung, der als die Fortsetzung des Bundesrates gedacht ist, wenn er auch nach erheblichen Anpassungen an die neuen politischen und staatsrechtlichen Grundgedanken seinem Vorbilde nur wie das Maultier dem Vollblut gleicht [3].

Der Einfluß im Reichsrat ist auf die einzelnen Länder nicht gleichmäßig verteilt, sondern abgestuft, wenn auch nach einem

---

1) Anschütz, aaO. Vorbem. zu Art. 61.
2) Hartung, aaO. Seite 320.
3) Willibald Apelt, aaO. Seite 217.

anderen Maßstab als im früheren Bundesrat. Die Einwohnerzahl ist maßgebend, wobei jedes Land mindestens eine Stimme hat, bei grösseren Ländern auf je 700 000 Einwohner eine Stimme entfällt und ein Überschuß von mindestens 350 000 Einwohnern für voll gerechnet wird [1]. Damit Preußen nicht die Mehrheit aller Stimmen erhält, was nach der Einwohnerzahl der Fall wäre, darf kein Land über mehr als 2/5 der Stimmen verfügen [2]; 1925 waren im Reichsrat 67, im Dezember 1928 66 Stimmen vorhanden, davon entfielen auf Preußen 26, auf Bayern 11 und auf Baden 3 [3]. Vertreten wurden die Länder im Reichsrat durch Mitglieder ihrer Regierungen [4]. Doch um das Stimmengewicht Preußens noch weiter zu vermindern, bestimmte die Verfassung in Artikel 63, daß die Hälfte der preussischen Stimmen nicht von der Regierung, sondern nach näherer Bestimmung durch ein Landesgesetz von den preußischen Provinzialverwaltungen bestellt werden sollte.

Diese Duplizität der preußischen Stimmen im Reichsrat konnte sich bei bestimmten politischen Voraussetzungen geradezu als eine Lahmlegung des preußischen Einflusses auswirken. Man wird davon ausgehen müssen, daß sowohl die Bevollmächtigten, die von der Regierung ernannt, als auch diejenigen, die von den Provinzialverwaltungen bestimmt wurden, von ihren Wahlkörpern mit Weisungen versehen werden konnten. Wenn sich diese Instruktionen widersprachen, dann konnte die eine Hälfte der preußischen Stimmen "ja" und die andere Hälfte "nein" lauten. Damit wurde das preußische Gewicht der Abstimmung auf Null reduziert. Die Möglichkeit, daß drei, vier und mehr Provinzialstimmen gegen die von der Staatsregierung instruierten Gesamtstaatsstimmen abgegeben wurden, darf bei Würdigung des Einflusses des Reichsrates nicht unterschätzt werden; sie ist auch nicht selten schon zur Tatsache geworden [5].

1) Art. 61 Abs. 1 S. 1 - 3 WRV nach der Änderung vom 24. III. 1921.
2) Art. 61 Abs. 1 S. 4 WRV.
3) Apelt, aaO. Seite 218.
4) Art. 61 Abs. 1 S. 1.
5) Siehe dazu ausführlich Anschütz, Die Verfassung des Deutschen Reiches vom 11. VIII. 1919. Anm. zu Art. 63.

Die Vorschrift, daß die Länder durch Mitglieder ihrer Regierungen vertreten werden [1], schloß die Ernennung solcher Vertreter, die der Regierung eines Landes nicht angehörten, sondern ihr - z. B. als Staatssekretäre, Ministerialdirektoren, Gesandte - dienstlich unterstellt sind, nicht aus, denn das Institut der Stellvertreter hatte sich als unentbehrlich herausgebildet; die Minister pflegten nur in Ausnahmefällen persönlich zu erscheinen [2].

Der Reichsrat wirkte sowohl bei der Gesetzgebung wie in der Verwaltung des Reiches mit. Er beriet die von der Reichsregierung aufgestellten Gesetzesvorlagen vor ihrer Einbringung beim Reichstag; kam eine Übereinstimmung mit der Regierung nicht zustande, so konnte diese die Vorlage gleichwohl einbringen, mußte aber die abweichende Auffassung des Reichsrates darlegen [3]. Beschloß umgekehrt der Reichsrat eine Gesetzesvorlage, welcher die Reichsregierung nicht zustimmte, so mußte diese die Vorlage unter allen Umständen unter Darlegung ihres Standpunktes beim Reichstag einbringen [4]. Gegen die vom Reichstag beschlossenen Gesetze stand dem Reichsrat nur ein Einspruch zu, der aber von einer Zweidrittelmehrheit des Reichstages ausgeräumt werden konnte [5]. Bei der Reichsverwaltung war der Reichsrat im wesentlichen auf die Rolle eines Mitwirkenden beschränkt [6]. So bedurfte die Reichsregierung zum Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften zur Ausführung der Reichsgesetze der Zustimmung des Reichsrates, wenn die Ausführung den Landesbehörden zustand [7]. Diese Befugnis des Reichsrates wurde von der Praxis noch erheblich erweitert, indem zahlreiche Reichsgesetze die Zustimmung des Reichsrates auch beim Erlaß allgemeiner Verwaltungsvorschriften verlangten, die sich an reichseigene Behörden wandten [8]. Bei Verfassungsänderungen war der Einspruch des Reichsrates bereits dann wirksam beschlossen, wenn

1) Art. 63 Abs. 1 S. 1.
2) Anschütz, aaO. Anm. 1 zu Art. 63; Apelt, aaO. S. 219 u. a.
3) Art. 69 Abs. 1 WRV.
4) Art. 69 Abs. 3 WRV.
5) Art. 74 WRV.
6) und 8) Apelt, aaO. S. 222.
7) Art. 77 WRV.

sich für ihn mehr als ein Drittel der Stimmen erklärt hatte. Hielt der Reichstag seinen Beschluß trotz des Einspruchs mit Zweidrittelmehrheit aufrecht, so war der Reichsrat, anders als im einfachen Gesetzgebungsverfahren, noch nicht endgültig ausgeschaltet. Er konnte vielmehr, wenn er auf seinem Nein beharrte, binnen zwei Wochen einen Volksentscheid verlangen [1].

Auf Grund seiner Zusammensetzung und wegen seiner geringen Befugnisse bei der Gesetzgebung, fehlten dem Reichsrat der WRV die wesentlichsten Eigenschaften einer zweiten Kammer; er hat aber trotzdem, kraft der Sachkenntnis und Erfahrung der in ihm regelmäßig tätigen Berufsbeamten der Länder, einen maßgeblichen und, wie Sachkenner behaupten, im Laufe der Jahre stetig wachsenden Einfluß auf die Führung der Reichsverwaltung, insbesondere aber auf die Reichsgesetzgebung ausgeübt. Seiner Aufgabe, der Reichsregierung den Schatz der Erfahrungen zur Verfügung zu stellen, der in den Verwaltungen der Länder angehäuft war, ist er sicherlich gerecht geworden. Einen politischen Einfluß auf den Gang der Reichsgeschäfte hat er jedoch nicht ausgeübt und konnte er auch nicht ausüben, sobald sein Charakter als Gremium hoher Berufsbeamter in der Rolle der Sachbearbeiter feststand. Wären in ihm bei wichtigen Anlässen die Minister der Länder selbst handelnd aufgetreten, wie es der Wortlaut der Verfassung vorsah, so hätte auch der Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung politische Bedeutung erlangen können [2].

2. Die Zeit des Dritten Reiches

Mit Gesetz vom 30. Januar 1934 [3] - Neuaufbaugesetz - übertrug das nationalsozialistische Regime die Hoheitsrechte der Länder auf das Reich und unterstellte die Landesregierungen der Reichsregierung (Art. 2 des genannten Gesetzes). Es entbehrt nicht der Ironie, daß dieses Gesetz, wie es in seinem Vorspruch hieß, "mit einmütiger Zustimmung des Reichsrates" verkündet wurde.

---

1) Art. 76 Abs. 2 WRV.
2) So Apelt, aaO. Seite 223.
3) RGBl. I, Seite 75.

Man ersparte es den Ländern also nicht, an dem "Todesstoß" selbst aktiv mitzuwirken [1]. Kurze Zeit danach schob die nationalsozialistische Reichsregierung das Gesetz über die Aufhebung des Reichsrates vom 14. Februar 1934 [2] nach, das in seinem § 1 Absatz 1 die förmliche Aufhebung aussprach und im § 2 Absatz 1 nochmals ausdrücklich die Mitwirkung des Reichsrates in Rechtsetzung und Verwaltung als fortgefallen bezeichnete.

Seit dem erwähnten Neuaufbaugesetz waren die ehemaligen Länder der Weimarer Zeit nur noch höhere Gebietskörperschaften des zum Einheitsstaat gewordenen Reiches.

3. Die Zeit von 1945 bis zur Gegenwart

Am 25. Juli 1948 setzten die Ministerpräsidenten der drei Westzonen einen Ausschuß von Sachverständigen für Verfassungsfragen, der am 10. August in Herrenchiemsee zusammentrat, ein. Dieser "Verfassungskonvent von Herrenchiemsee" erörterte alle auftauchenden Probleme einer zu schaffenden neuen Verfassung und legte den Entwurf eines Grundgesetzes vor, der bei strittigen Punkten Alternativregelungen enthielt. Sowohl auf dem Verfassungskonvent von Herrenchiemsee als auch im Parlamentarischen Rat, der vom 1. September 1948 bis 23. Mai 1949 tagte und sich aus gewählten 65 Abgeordneten der einzelnen Landtage zusammengesetzt hatte, bestand Einigkeit darüber, daß neben dem Parlament eine weitere "Kammer" bestehen solle, durch die im bundesstaatlichen Gefüge das Element Land zur Geltung komme. Keine Einigkeit bestand aber darüber, ob diese "Kammer" ein Bundesrat sein solle oder ein Senat; doch fiel die Entscheidung zugunsten des im deutschen Verfassungsrecht Tradition gewordenen Bundesrates. Das Bundesratssystem war auch von der Mehrheit im Entwurf von Herrenchiemsee vorgeschlagen worden (die Minderheit des Verfassungskonvents hatte sich für das Senatssystem entschieden) [3].

---

1) Hans Schäfer, Der Bundesrat. Köln, Berlin 1955, Seite 23.
2) RGBl. I, Seite 89.
3) Art. 66-74 des Entwurfes von Herrenchiemsee.

Der Bericht über den Verfassungskonvent von Herrenchiemsee hat in seinem darstellenden Teil die Vor- und Nachteile beider Systeme aufgezählt [1]. Die Diskussion im Parlamentarischen Rat ist in erster Linie bewußt unter politischen und praktischen Gesichtspunkten geführt worden, doch stand hinter allem als realpolitischer Grund wohl der starke Regierungspartikularismus der Länderregierungen. Für Deutschland war seit jeher typisch die Anknüpfung des Föderalismus nicht an Stämme, sondern an Dynastien und später an die diese ersetzenden Landesregierungen und Landesbürokratien [2]. Hiernach erscheint der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland nicht als etwas Neues, sondern nur als "die jüngste Verkörperung eines bei uns von jeher in Kraft stehenden verfassungspolitischen Prinzips, jenes Prinzips, welches als 'Bundesratssystem' bezeichnet wird. Eine gerade Entwicklungslinie, eine Generationenfolge, geht vom Reichstag des ersten deutschen Reiches über den Frankfurter Bundestag (1815) zum Bundesrat des Norddeutschen Bundes und der Reichsverfassung von 1871 und von da zum Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung bis zum heutigen Bundesrat der Bundesrepublik" [3]. Bezüglich des Umfanges seiner Befugnisse steht der Bundesrat etwa in der Mitte zwischen dem Bundesrat des Bismarck'schen Reiches und dem Reichsrat der Weimarer Reichsverfassung [4].

3. Abschnitt: Geschichtliche Entwicklung in Österreich

I. Österreich vor 1815

Die Unterordnung der österreichischen Landesfürsten unter die Oberhoheit der deutschen Könige und Kaiser war schon seit dem 13. Jahrhundert nicht mehr stark fühlbar und wurde immer mehr zur Formsache. Bei den Reichstagen, die seit 1648 ständig in Regensburg als Gesandtenkongresse stattfanden, war Österreich stets vertreten. Die dort ziemlich spärlich beschlossenen "Rahmengesetze" wurden auch in den österreichischen Landesgesetzen als

1) Seite 37 - 39.
2) Meßmer, aaO. Seite 226.
3) Anschütz, aaO. Vorbem. zu Art. 61 ff. für die WRV. Dies gilt aber auch ebenso für den heutigen Bundesrat.
4) Scupin in BK, Vorbem. zu Abschnitt IV, Seite 6.

solche berücksichtigt [1]. Die Landstände, in denen der Anfang einer Gesamtvertretung der Bevölkerung der ganzen österreichischen Monarchie zu erblicken ist und die noch unter Kaiser Maximilian I. und Ferdinand I. als sogenannte Generallandtage zusammengekommen waren, verloren immer mehr an Einfluß, und die Regierung der Kaiserin Maria Theresia brachte den endgültigen Sieg der landesfürstlichen Gewalt über die Macht der Landstände. Weder nach der Annahme des Titels eines "Kaisers von Österreich" noch nach Gründung des Deutschen Bundes von 1815, dessen führendes Mitglied Österreich war, änderte sich etwas an der absolutistischen Regierung in diesem Lande. Während sich die Welt ringsumher verwandelte, blieb Österreich der Staat des 18. Jahrhunderts. Seine Geschichte ist von 1804 bis 1918, wenn auch Zeiten der Reformen und der Modernisierung nicht gefehlt haben, im ganzen gesehen doch nur ein vergebliches Ringen gegen neue und auf die Dauer stärkere Kräfte [2] gewesen.

II. Österreich nach 1815

Es waren die Ereignisse des Jahres 1848, die, wie in anderen Staaten, so auch in Österreich verfassungsgeschichtlich eine entscheidende Wendung brachten. Die ersten Versuche sind allerdings in Österreich, wie übrigens auch anderwärts, ohne praktischen Erfolg geblieben [3]. Vertreter Österreichs beteiligten sich in Frankfurt am Main an den Beratungen des "Vorparlamentes" und der von ihm gewählten Ausschüsse. Die Bewegung in Österreich, die sich anfangs nur auf Adressen und Petitionen an die Regierung beschränkte, führte bald zu blutigen Straßendemonstrationen [4].

1. Die Pillersdorfsche Verfassung vom 25. IV. 1848

Infolge dieser Unruhen wurde vom Kaiser mit Patent vom 25. IV. 1848 eine Verfassungsurkunde erlassen, die nach dem damaligen Minister des Innern als "Pillersdorfsche Verfassung" bezeichnet wird; sie ist jedoch nie in Kraft getreten. Nach der Pillers-

1) Stolz, Grundriß des österr. Verfassungsrechts. Seite 105.
2) Hartung, aaO. Seite 226.
3) Die Pillersdorfsche Verfassung und der Kremsierer Entwurf.
4) Adamovich, Österreichisches Verfassungsrecht. Seite 8.

dorfschen Verfassung bedurften alle Gesetze der Zustimmung des Reichstags und der Sanktion des Kaisers. Der Reichstag sollte aus zwei gleichberechtigten und gleichzeitig tagenden Kollegien, dem Senat und der Kammer der Abgeordneten, bestehen. Nur gleichlautende Beschlüsse beider Kammern konnten zum Gesetz erhoben werden [1]. Der Senat sollte aus den volljährigen Prinzen des kaiserlichen Hauses, ferner aus vom Kaiser auf Lebensdauer ernannten Mitgliedern, endlich aus 150 von den bedeutendsten Grundbesitzern für die Wahlperiode aus ihrer Mitte gewählten Vertretern bestehen [2]. Da jedoch die Pillersdorfsche Verfassung in weiten Kreisen der Bevölkerung auf lebhaften Widerspruch gestoßen war, erklärte der Kaiser den zu wählenden ersten Reichstag zum konstituierenden Reichstag mit nur einer Kammer, der dann in Kremsier den Entwurf einer neuen Verfassung ausarbeitete.

2. Der Kremsierer Entwurf

Obwohl dieser Entwurf nicht einmal zur ersten Lesung kam, da der Reichstag aufgelöst wurde, ist der "Kremsierer Verfassungsentwurf" doch von großer Bedeutung, da er als erster Versuch einer Vereinigung der entgegengesetzten Prinzipien, nämlich des staatszentralistischen mit dem länder- bzw. nationalföderalistischen, anzusehen ist [3]. Das Staatswesen sollte eine bundesstaatsähnliche Organisation erhalten, in dem der Kaiser die gesetzgebende Gewalt gemeinsam mit einem aus der Volkskammer und der Länderkammer (!) - Abgeordnete der einzelnen Länder und Kreise - bestehenden Reichstage ausüben sollte [4]. Die Wahlperiode für die Länderkammer sollte sechs Jahre betragen. Die Gleichberechtigung beider Kammern ohne Vorbehalte und Einschränkungen fand eine besondere Betonung in § 86; "nur durch Übereinstimmung beider Kammern kommt ein Reichstagsbeschluß zustande" [5].

---

1) Lamp, aaO. Seite 68.
2) Adamovich, aaO. Seite 10.
3) v. Herrnritt, aaO. Seite 46.
4) ebenda, Anm. 7.
5) Lamp, aaO. Seite 69.

3. Die oktroyierte oder Märzverfassung vom 4. 3. 1849

Die mit der Auflösung des Kremsierer Reichstages von Kaiser Franz Josef mit Patent vom 4. 3. 1849 "für die Gesamtheit der das Kaisertum Österreich bildenden Kronländer" erlassene Verfassung, "oktroyierte oder Märzverfassung", versuchte,einen modernen Einheitsstaat zu schaffen. Der Kaiser übte die gesetzgebende Gewalt mit einem in zwei Häuser sich gliedernden Reichstag aus; (Ober- und Unterhaus). Das Oberhaus wird gebildet aus Abgeordneten, welche für jedes Kronland von dessen Landtag gewählt werden. Jeder Landtag hat mindestens zwei Mitglieder in das Oberhaus zu entsenden, der Rest der Sitze, deren Gesamtzahl die Hälfte der Mitglieder des Unterhauses beträgt, wird auf die einzelnen Länder im Verhältnis der Bevölkerungszahl verteilt [1]. Die Gewählten müssen 40 Jahre alt und mindestens schon 5 Jahre Staatsbürger sein [2].

Auch die oktroyierte Verfassung huldigte dem Grundsatz der ausnahmslosen Ebenbürtigkeit beider Häuser. Eine später zu Bedeutung gelangte Sonderheit war der außerdem eingerichtete Reichsrat, der als einzige Einrichtung der Märzverfassung tatsächlich ins Leben trat. Der Reichsrat war dazu ausersehen, in allen Angelegenheiten, in denen er von der vollziehenden Reichsgewalt um sein Gutachten angegangen wird, einen beratenden Einfluß auszuüben. Die Mitglieder des Reichsrates wurden vom Kaiser ernannt [3].

Die Aufhebung der Märzverfassung durch das Silvesterpatent von 1851 bedeutete in Österreich die Rückkehr zur absoluten Monarchie und zum straff zentralisierten Einheitsstaat. Aber bereits mit kaiserlichem Patent vom 13. IV. 1851 war für den Reichsrat ein Statut erlassen worden, nachdem der Reichsrat in allen Fragen der Gesetzgebung gehört und seine Anhörung bei der Kundmachung der Gesetze erwähnt werden sollte. Er hatte aber weiterhin nur beratende Funktion; Initiativrechte standen ihm nicht zu. Der Reichsrat bestand aus einem Präsidenten, aus den Reichsräten und aus zeitlichen Teilnehmern, die sämtlich vom Kaiser ernannt

---

1) Hans Kelsen, Österreichisches Staatsrecht. 1923, Seite 5.
2) Lamp, aaO. Seite 69.
3) Hans Kelsen, aaO. Seite 6.

wurden. Als zeitliche Teilnehmer des Reichsrates konnten zur Erörterung einzelner Gesetzesvorschläge und Fragen geeignete Männer zeitweilig beigezogen werden. Die Verhandlungen des Reichsrates waren nicht öffentlich [1].

4. Das Oktoberdiplom vom 20. X. 1860

Das mit Beendigung der absolutistischen Zwischenepoche am 20. Oktober 1860 erlassene Oktoberdiplom knüpft mit seinen neuen parlamentarischen Einrichtungen lediglich an den noch bestehenden, aus der Märzverfassung übriggebliebenen "Reichsrat" an [2]. Dieser wurde mit kaiserlichem Patent vom 5. 3. 1860 durch außerordentliche vom Monarchen persönlich einzuberufende Reichsräte verstärkt. Dabei sind berufen worden: Erzherzöge des kaiserlichen Hauses, einige der höheren kirchlichen Würdenträger, einige Männer, die sich im Zivil- und Militärdienste oder in anderer Weise ausgezeichnet haben (alle drei Kategorien auf Lebenszeit), und 38 Mitglieder der Landesvertretungen, die auf die einzelnen Länder im Verhältnis zu deren Größe und Bedeutung verteilt wurden. Auch der verstärkte Reichsrat sollte zunächst ein bloß beratendes Organ bleiben. Erst das Ah. Handschreiben vom 17. Juli 1860 ordnete an, daß zu bestimmten Angelegenheiten (Einführung neuer Steuern usw.) die Zustimmung des verstärkten Reichsrates erforderlich sei.

Auf Grund eines Gutachtens und Antrages der Majorität des "verstärkten Reichsrates" wurde dann mit dem kaiserlichen Diplom vom 20. Oktober 1860 eine neue Verfassung (Oktoberdiplom) erlassen. Aber auch hier sollte der Reichsrat aus einer einheitlichen Kammer bestehen [3].

5. Das Februarpatent vom 26. II. 1861

Aber schon das Februarpatent vom 26. II. 1861 kehrt wieder zum Zweikammersystem nach dem Pillersdorfschen Muster zurück. Einem Reichsrat, der aus zwei Häusern bestehen sollte - aus dem

---

1) Adamovich, aaO. Seite 12; Hans Kelsen, aaO. Seite 8.
2) Hartung, aaO. Seite 239.
3) Lamp, aaO. Seite 70; Adamovich, aaO. Seite 13/14; Kelsen, aaO. Seite 11.

Herren- und dem Abgeordnetenhaus -, sollte das Zustimmungsrecht zu den Gesetzen zustehen. Das Herrenhaus wurde zusammengesetzt aus den großjährigen Prinzen des kaiserlichen Hauses, den großjährigen Häuptern jener inländischen, durch ausgedehnten Grundbesitz hervorragenden Adelsgeschlechter, denen der Kaiser die erbliche Reichsratswürde verleiht, aus allen Erzbischöfen und jenen Bischöfen, welchen fürstlicher Rang zukommt, und endlich jenen Männern, die sich um Staat und Kirche, Wissenschaft oder Kunst verdient gemacht haben und vom Kaiser als Mitglieder auf Lebensdauer in das Herrenhaus berufen wurden. In das Haus der Abgeordneten entsandten die Landtage im Wege der direkten Wahl 343 Mitglieder [1].

Nach § 13 des Grundgesetzes über die Reichsvertretung sollte zu allen Gesetzen die Übereinstimmung beider Häuser und die Sanktion des Kaisers erforderlich sein. Unter Ausscheidung der aus Ungarn stammenden Mitglieder sollte der Reichsrat als "engerer Reichsrat" auch für die Angelegenheiten der Nichtungarischen Kronländer zuständig sein. Doch auch diese Verfassung sollte nicht ganz ins Leben treten, denn Ungarn lehnte jede Beteiligung am Reichsrat ab, so daß dieser in seinem vollen Umfang überhaupt nie hat zusammentreten können. Nur der "engere Reichsrat" kam zustande [2].

6. Die Dezemberverfassung vom 21. XII. 1867

Nachdem Verhandlungen mit den Ungarn zu positiven Ergebnissen geführt hatten, verabschiedete der österreichische Reichsrat, der im Sinne der Februarverfassung für den 20. V. 1867 einberufen worden war, verschiedene Regierungsvorlagen, die alle gleichzeitig am 21. Dezember 1867 sanktioniert wurden und die die Grundgesetze der Dezemberverfassung bildeten. Diese "Dezemberverfassung" blieb im großen und ganzen bis zum Zerfall der Monarchie im Jahre 1918, also ein halbes Jahrhundert, in Kraft [3]. Zur "gemeinsamen Vertretung der Königreiche und Länder der diesseitigen Reichshälfte" (Österreich - im Gegensatz zu Böhmen und

1) Hans Kelsen, Österreichisches Verfassungsrecht. Seite 14.
2) Hartung, aaO. Seite 240/41.
3) Frisch, aaO. Seite 37.

Ungarn) war der Reichsrat berufen, der ein Organ des Gesamtstaates nicht der einzelnen Länder war und dessen Mitglieder demgemäß nicht an die Instruktion der Wähler gebundene Mandatare, sondern Repräsentanten des ganzen Volkes und ihren Wählern nicht verantwortlich waren [1].

Der Reichsrat bestand aus zwei grundsätzlich gleichberechtigten Kammern, dem Herrenhaus und dem Haus der Abgeordneten. Beide Häuser fungierten getrennt als besondere Organe und jedes gab sich auf Grund der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen eine Geschäftsordnung. Die Funktionen des Reichsrates waren in § 11 des Staatsgrundgesetzes über die Reichsvertretung aufgezählt. Zu jedem Gesetz und Beschluß war die Übereinstimmung, d. h. inhaltlich gleiche Zustimmung beider Häuser erforderlich. Für die Art der Zusammensetzung des Herrenhauses war das monarchische Prinzip des Zweikammersystems maßgebend, d. h. die Mitgliedschaft im Herrenhaus beruhte auf bestimmten persönlichen Verhältnissen bzw. auf Berufung durch den Monarchen und entbehrte im Gegensatz zu den Zweikammersystemen der demokratischen Länder der demokratischen Repräsentation. Eine erwähnenswerte Regelung fand die Inkompatibilität in der Dezemberverfassung, denn erbliche und auf Lebenszeit berufene Mitglieder des Herrenhauses konnten zwar gleichzeitig Mitglieder des Abgeordnetenhauses sein, doch ruhte ihre Mitgliedschaft im Herrenhaus für die Dauer des Mandats im Abgeordnetenhaus [2].

Wie wir festgestellt haben, weist die konstitutionelle Epoche des alten Österreich fast völlig den klassischen Typus des Zweikammersystems auf: Wesensverschiedenheit der beiden Kammern in Berufung und Zusammensetzung, zugleich aber Ebenbürtigkeit bei der Schaffung des Gesetzesinhalts und hinsichtlich ihres Verhältnisses zur Regierung.

III. Die Verfassung vom 1. X. 1920

Nach dem unglücklichen Kriegsausgang und dem Untergang der Monarchie auch in Österreich gründete sich das gesamte Verfas-

---

1) v. Herrnritt, aaO. Seite 127.
2) ebenda, Seite 136.

sungsleben Österreichs auf das Rousseau'sche Dogma von der Souveränität und Einheit des Volkswillens. So hatte schon die Notverfassung vom 30. Oktober 1918 und ebenso das Gesetz vom 12. Dezember 1918 über die Einberufung der konstituierenden Nationalversammlung [1] als Grundsatz das Einkammersystem aufgestellt, nachdem inzwischen durch das Gesetz vom 12. November 1918 Delegationen, Herrenhaus und Landtage als "politische Vorrechte einzelner Kreise von Staatsbürgern" abgeschafft worden waren [2]. Bei den Erörterungen in der Nationalversammlung, die der endgültigen Gestaltung des heutigen Bundesrates vorangingen, stießen die treibenden politischen Mächte, die an der Verfassung mitwirkten, hart aufeinander. So war die Sozialdemokratische Partei von der Rousseau'schen Staatsauffassung und dem Bestreben ihrer Verwirklichung in einer zentralistischen Demokratie erfüllt, während die Christlichsozialen eine föderalistische Gestaltung des Staates verfochten, und die Großdeutsche Partei, als die schwächste, eine Lösung des Staatsproblems nach Montesquieu'schen Gedankengängen in der Herstellung eines Gleichgewichts der politischen Kräfte durch ein System gegenseitiger Hemmungen (Bundesstaat - Zweikammersystem - Gewaltentrennung) erstrebte. "Infolge des unglücklichen Kriegsausganges mit seinen revolutionären Umwälzungen mußten sich alle drei Parteien auf dem Boden der Demokratie finden; auch konnte die Sozialdemokratie den Föderalismus in den Ländern nicht ignorieren, und endlich beeinflußten die überkommenen Vorstellungen und Einrichtungen des modernen Staates bewußt oder unbewußt das Denken aller Volksvertreter" [3]. Es enthielten daher alle Entwürfe, auch derjenige der Sozialdemokratischen Partei, eine Art zweite Kammer, einen Bundesrat [4]; doch sahen die Entwürfe der einzelnen Parteien einen völlig verschiedenen Aufbau und völlig verschiedene Machtverhältnisse der zu schaffenden Institutionen vor. "Von den verschiedenen Auffassungen hat sich beim Zustandekommen der

---

1) StGBl. Nr. 114.
2) Lamp, aaO. Seite 65/66.
3) Lamp, aaO. Seite 76.
4) Hugelmann, aaO. Seite 79.

Bundesverfassung keine restlos durchgesetzt; es kann aber keinem Zweifel unterliegen, daß die sozialdemokratische Auffassung dem ganzen Verfassungswerk ihr Gepräge aufgedrückt hat" [1], aus deren offiziellem Entwurf vom 26. September 1920 die geltende Bundesverfassung vom 1. Oktober desselben Jahres unmittelbar und fast unverändert hervorgegangen ist. Diese Verfassung teilte die Gesetzgebung des Bundes dem National- und Bundesrat gemeinsam zu (Art. 24 BVG). Es erübrigt sich hier auf die Einzelheiten einzugehen, da die uns interessierenden Bestimmungen heute wieder unverändert in Kraft sind und daher noch im einzelnen dargestellt werden.

Die Verfassung von 1920 hat in der Zwischenzeit einige Änderungen erfahren, so insbesondere durch die Bundesverfassungsnovelle vom 7. Dezember 1929, die versuchte, dem verfassungspolitischen Postulat der Gewaltenteilung mehr zu entsprechen als das BVG in seiner ursprünglichen Fassung. Die Stellung des Bundespräsidenten wurde verstärkt, um der Vormachtstellung des Nationalrates einen möglichst gleichwertigen Faktor an die Seite zu stellen. Daher wurde die unmittelbare Volkswahl des Bundespräsidenten eingeführt.

IV. Die Zeit des Anschlusses und das neuerliche Wirksamwerden der Bundesverfassung von 1920

Nach der Besetzung Österreichs durch deutsche Truppen und nach dem erfolgten Anschluß an das Deutsche Reich am 13. 3. 1938 war es für sieben Jahre mit der Unabhängigkeit und Selbständigkeit Österreichs vorbei. Das föderative Organ des Deutschen Reiches, der Reichsrat, war bereits am 14. 2. 1934 aufgehoben worden und die Hoheitsrechte der ehemaligen Länder waren auf das Reich übertragen worden, so daß es sich bei dem Deutschen Reiche um einen Einheitsstaat handelte [2]. Eine neugebildete nationalsozialistische Regierung beschloß ein neues BVG, das

1) Lamp, aaO. Seite 79.
2) Siehe oben, 2. Abschnitt, III, 2, Seite 39/40.

Österreich zu einem deutschen Land erklärte und die alten Staatsorgane (Nationalrat, Bundesrat, Bundespräsident) aufhob.

Durch Verfassungsgesetz vom 1. Mai 1945 [1] wurde die Bundesverfassung von 1920 in der Fassung von 1929 erneut in Kraft gesetzt. Sie ist bis heute in Geltung geblieben. Damit wurde in Österreich neben dem Nationalrat erneut ein Bundesrat gebildet.

1) StGBl. Nr. 4.

Drittes Kapitel

Vergleichende Einzeldarstellung der drei Institutionen

1. Abschnitt: Zustandekommen, Aufbau und Eigenschaften der drei Räte

1. Die Bestellung der Mitglieder - das Wahlverfahren -

A) Gemäß Art. 80 der schweizerischen Bundesverfassung (BV) wählt jeder Kanton zwei Abgeordnete, in den geteilten Kantonen jeder Landesteil einen Abgeordneten in den Ständerat. Die Bundesverfassung normiert aber weder die Wählbarkeit noch die Wahlberechtigung und Wahlart, noch die Amtsdauer des Ständerates. Alles dies wurde bewußtermaßen den Kantonen überlassen; diese sind in der Bestimmung des Organs, welches die beiden Ständeratsmitglieder zu wählen hat, frei. Die Ständeratswahlen gelten daher als kantonale Wahlen, obwohl der Ständerat eine parlamentarische Kammer des Bundes ist [1]. Das Wahlverfahren ist auch in den einzelnen Kantonen verschieden geregelt, und zwar ist eine Entwicklung von der repräsentativen zur reinen, unmittelbaren Demokratie zu erkennen; zunächst wurden die Vertreter in den Ständerat in der überwiegenden Mehrzahl der Kantone von den "Großen Räten" - den Parlamenten - gewählt. Doch sowohl vor als auch nach der Jahrhundertwende gingen immer mehr Kantone dazu über, die Ständeratsmitglieder durch die Stimmberechtigten wählen zu lassen. Nur noch in den Kantonen Bern, Freiburg, St. Gallen und Neuenburg erfolgt die Wahl der Ständeratsvertreter durch den Großen Rat [2]. Der eidgenössische Ständerat huldigt in hohem Maße dem föderativen Gleichheitsprinzip, denn unabhängig von seiner Größe und Bevölkerungszahl wählt jeder Kanton gleich viele Abgeordnete. Entsprechend dem Charakter der Ständeratswahlen (kantonale Wahlen), sind Einsprüche gegen ihre Gültigkeit auch zunächst von den kanto-

---

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 117.
2) Giacometti- Fleiner, aaO. Seite 504, Anm. 11.

nalen Behörden zu erledigen. Gegen ihre Entscheidung steht der Rekurs an das Bundesgericht offen.

B) Die Mitglieder des deutschen Bundesrates werden von den einzelnen Landesregierungen aus deren Mitte unter parlamentarischer Verantwortlichkeit ernannt, beauftragt, bevollmächtigt und abberufen. Das Stimmenverhältnis im deutschen Bundesrat berücksichtigt einerseits die verschiedene Größe der Länder, gibt aber andererseits den volkreichsten unter ihnen kein Übergewicht [1]. Bei der geltenden quantitativen Stimmendifferenzierung waren sowohl die Rolle der Länder bei der Schaffung der Bundesrepublik als auch ihre verschiedenen gesetzgeberischen und verwaltenden Funktionen im gesamtdeutschen Staatsleben auf Grund der Entwicklung seit 1945 von Einfluß [2]. Ferner entspricht, wie wir gesehen haben, das abgestufte Stimmrecht alter deutscher Verfassungstradition. Es fand sich sowohl im Frankfurter Bundestag (1815) als auch im Bundesrat von 1871 als auch im Reichsrat der Weimarer Zeit. Allerdings finden wir heute eine weit geringere Abstufung als damals. So hat jedes Land im Bundesrat mindestens drei Stimmen, je nach seiner Größe kann es auch vier (mehr als zwei Millionen Einwohner) oder fünf (mehr als sechs Millionen Einwohner) Stimmen haben [1]. Damit ist der Beitrag des Gliedstaats zur Erledigung der Aufgaben des Bundesganzen je nach der Größen- und Bedeutungsrelation des Teils zum Ganzen verschieden ausgestaltet [3], wobei ein Übergewicht der großen bzw. volkreicheren Länder über die kleinen, oder eine Majorisierung der großen durch die zahlreicheren kleinen Länder vermieden worden ist. Jedes Land kann soviele Mitglieder zum Bundesrat entsenden, wie es Stimmen hat [4]; es entsendet also jedes Land drei bis fünf Hauptvertreter.

C) Das österreichische BVG nimmt eine mittlere Stellung ein zwischen dem die gleiche Vertretung aller Länder sichernden "arithmetischen Prinzip" und dem der Bürgerzahl der einzelnen Länder Rechnung tragenden "geometrischen Prinzip". Dabei geht

---

1) Art. 51 Abs. 2 GG - v. Mangoldt, aaO. Anm. 2 zu Art. 51.
2) Scupin in BK, Anm. II, 3 zu Art. 51, Seite 4.
3) ebenda.
4) Art. 51 Abs. 3 Satz 1 GG.

die Verfassung von dem größten Bundesland (Wien) aus, welches zwölf Vertreter entsendet, teilt jedem anderen Land soviele Mitglieder zu, als dem Verhältnis seiner Bürgerzahl zur erstangeführten Bürgerzahl entspricht, wobei Reste über die Hälfte der Verhältniszahl als voll gelten; dieses mechanische Zahlenprinzip wird jedoch gemildert durch die Bestimmung, daß jedes Land mindestens drei Vertreter haben muß [1]; die Zahl der demnach von jedem Land zu entsendenden Mitglieder wird vom Bundespräsidenten nach jeder allgemeinen Volkszählung festgesetzt [2]. Die Bestellung der Mitglieder des österreichischen Bundesrates hat grundsätzlich nach dem Verhältniswahlverfahren zu erfolgen, wobei die einzelnen Bundesräte und ihre Stellvertreter - für jedes Mitglied muß ein Ersatzmann bestellt werden [3], der aber nur dann eintritt, wenn das Bundesratsmitglied dauernd ausscheidet - von den Landtagen gewählt werden. Hinsichtlich der näheren Durchführung der Wahl hat weder das BVG Vorschriften erlassen, noch haben die Landesverfassungen hierüber besondere Anordnungen getroffen; die Zahl der dem Lande zukommenden Mandate ist daher auf die politischen Parteien des Landtages verhältnismäßig aufzuteilen; eine Vereinigung zweier Parteien zu einer gelegentlichen Wahlpartei ist unzulässig [4]. Die den Parteien nach der proportionellen Berechnung zufallenden Mandate dürfen jedenfalls nur mit den von diesen Parteien aufgestellten Kandidaten besetzt werden [5].

Ganz neu taucht die Durchbrechung des Verhältniswahlverfahrens durch die Bestimmung auf, daß der zweitgrößten Partei jedes Landtages auf jeden Fall mindestens ein Vertreter zufallen muß. Wenn mehrere Parteien die gleiche Anzahl von Sitzen innehaben, dann gebührt der Partei mindestens ein Mandat, die die zweithöchste Zahl von Wählerstimmen bei der letzten Landtagswahl aufweisen kann. Bei gleichen Ansprüchen mehrerer Parteien entscheidet das Los [6].

---

1) Art. 34 Abs. 1 und 2 BVG.
2) Art. 34 Abs. 3 BVG.
3) Art. 34 Abs. 2 Satz 3.
4) Verf. GH. Erk. Slg. 18, zitiert nach Adamovich, aaO. Seite 127, Anm. 2.
5) Verf. GH. Erk. Slg. 788.
6) Art. 35 Abs. 1 BVG.

2. Zusammensetzung, Wählbarkeit, Wahlberechtigung.

A) Der schweizerische Ständerat besteht aus 44 Abgeordneten [1]. Wahlberechtigt - dies gilt naturgemäß für diejenigen Kantone, in denen die Ständeratsmitglieder durch das Volk direkt und nicht durch den Großen Rat gewählt werden - sind alle schweizerischen Aktivbürger, die in kantonalen Angelegenheiten das Stimmrecht besitzen, d. h. die Wahlfähigkeit darf nicht auf Kantonsbürger eingeschränkt werden; wahlberechtigt sind auch die Kantonsbewohner, die nicht Kantonsbürger sind, die "kantonsfremden Niedergelassenen", deren Stimmrecht in Vorschriften des Bundesrechts wurzelt, sowie diejenigen "Aufenthalter", denen der Kanton von sich aus politische Rechte zuerkannt hat [2].

Die Wählbarkeit, die ebenfalls durch die kantonale Gesetzgebung umschrieben ist, wird im allgemeinen auf die Stimmberechtigten mit Wohnsitz im Kanton beschränkt. Von Bundes wegen sind auch Geistliche in den Ständerat wählbar; den Kantonen ist es aber nicht verboten, Personen geistlichen Standes von der Wahl auszuschließen, wie es die Bundesverfassung bezüglich des Nationalrates tut [3].

B) Gegenwärtig beträgt die Summe aller Stimmen im deutschen Bundesrat 38. Das Stimmenverhältnis hat sich im Mai 1952 dadurch verschoben, daß bei dem Zusammenschluß von Baden, Württemberg-Baden und Württemberg-Hohenzollern das neue Land Baden-Württemberg fünf Stimmen erhielt, während Württemberg-Baden, Baden und Württemberg-Hohenzollern bisher zusammen zehn Stimmen gehabt hatten, so daß die Gesamtzahl der Bundesratsstimmen von 43 auf 38 fiel.

Der Bundesrat weist heute folgende Zusammensetzung auf:

---

1) Art. 80 BV.
2) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 505; Burckhardt, aaO. Anm. 2 zu Art. 50 BV.
3) Art. 75 BV.

Bayern	5 Stimmen	Hessen	4 Stimmen
Nordrh.-Westfalen	5 "	Schleswig-Holst.	4 "
Niedersachsen	5 "	Rheinl.-Pfalz	4 "
Baden-Württemberg	5 "	Hambg. u. Bremen je	3 "

Berlin entsendet vier Vertreter zum Bundesrat, die jedoch kein Stimmrecht besitzen [1]. Der Bundesrat der Bundesrepublik Deutschland ist aus Regierungsmitgliedern der Länder zusammengesetzt (Minister oder Staatssekretäre) [2]. Das bisherige Wirken des Bundesrates hat gezeigt, daß die Ministerpräsidenten der Länder nicht nur nominell dem Bundesrat anzugehören pflegen, sondern auch häufig an seinen Beratungen aktiv teilnehmen. Dadurch ist das Ansehen des Bundesrates und die politische Tragweite seiner Beschlüsse erheblich gewachsen [3]. Auch die Stellvertreter der Bundesratsmitglieder müssen Mitglieder der Landesregierungen sein (Vertretung durch Ministerkollegen) [4]. Dadurch soll verhindert werden, daß die Vertretung der Minister durch die ihnen beigegebenen Fachberater, also durch die Ministerialbürokratie, erfolgt, vielmehr sollen die einzelnen Länder im Bundesrat durch politische Persönlichkeiten "vertreten" sein. Um die leitenden Kräfte der Länder nicht zu überlasten, wurde die Lösung vorgeschlagen, es solle ein ständiger Vertreter der einzelnen Landesregierung zugleich zu ihrem Mitglied als Minister gemacht werden [5].

C) Der österreichische Bundesrat besteht augenblicklich aus 50 Mitgliedern. Nach der weiterhin maßgebenden Entschließung des Bundespräsidenten vom 25. X. 1923 - B. 563 - entsenden in den Bundesrat: Wien 12, Niederösterreich 10, Steiermark 7, Oberösterreich 6, Kärnten, Tirol, Burgenland, Salzburg und Vorarlberg je 3 Mitglieder [6]. Die Mitglieder des österreichischen

1) Ziff. 4 des Genehmigungsschreibens der Hohen Kommissare zum Grundgesetz vom 12. V. 1949.
2) Art. 51 Abs. 1 Satz 1.
3) Maunz, aaO. Seite 230/231.
4) Art. 51 Abs. 1 Satz 2.
5) Scupin in BK, Anm. II, 2 zu Art. 51 GG und v. Mangoldt, aaO. Seite 277.
6) Adamovich, aaO. Seite 127, Anm. 1.

Bundesrates müssen zum Landtag, der sie entsendet, wählbar sein, sie müssen jedoch diesem Landtag nicht als Mitglieder angehören [1]. Bei einem Vergleich der Mitgliederzahl des österreichischen Bundesrates mit der Zahl der Mitglieder des deutschen Bundesrates und des schweizerischen Ständerates fällt ins Auge, daß der deutsche Bundesrat, der die dem Umfang und der Bevölkerungszahl nach größten Länder vertritt, mit 38 Stimmen die geringste Stimmenzahl aufweist.

3. Legitimationsprüfung, Inpflichtnahme

A) Dem schweizerischen Ständerat ist nicht das Recht vorbehalten, die Wahlen seiner Mitglieder zu validieren, d. h. über ihre Gültigkeit zu befinden. Der Ständerat nimmt lediglich Kenntnis von den Mitteilungen der Kantone über die Wahlen in den Ständerat [2], d. h. er prüft nur die von den Kantonsregierungen ausgestellten Ernennungsurkunden auf ihre formelle Richtigkeit [3]. Die Inpflichtnahme der neugewählten Mitglieder - nicht der wiedergewählten - erfolgt durch Ableistung des Eides oder Gelöbnisses nach der in Artikel 3 GR StR formulierten Eidesformel. Ein Mitglied, das Eid oder Gelübde verweigert, darf an den Verhandlungen nicht teilnehmen [4].

B) Für die Mitglieder des deutschen Bundesrates ist weder nach dem GG noch nach der GO des Bundesrates irgendein Prüfungsverfahren für die Rechtmäßigkeit ihrer Bestellung vorgesehen. In der GO ist auch nicht geregelt, ob und welche Funktionen dem Bundespräsidenten hinsichtlich einer Prüfung der ordnungsmäßigen Bestellung von Bundesratsmitgliedern zustehen. Gemäß § 2 teilen die Landesregierungen dem Bundespräsidenten lediglich die von ihnen bestellten Mitglieder des Bundesrates und ihre Vertreter und jeden Wechsel in deren Person mit. Diese Mitteilungen der Landesregierungen über Bestellung und Abberufung der Mitglieder des Bundesrates werden in der nächsten

---

1) Art. 35 Abs. 2 BVG.
2) Art. 3 GR StR.
3) Condrau, aaO. Seite 128; Burckhardt, aaO. Seite 725, Anm. 4.
4) GR StR Art. 3 Abs. 4.

Vollversammlung bekanntgegeben [1]. Eine dem schweizerischen Recht gleichkommende Inpflichtnahme, Verpflichtung oder Vereidigung ist dem deutschen Bundesrat naturgemäß fremd, da ihm ja nur Länderminister bzw. Länderstaatssekretäre angehören.

C) Auch für den österreichischen Bundesrat ist weder in seiner GO noch in der Verfassung ein Prüfungsverfahren für die Rechtmäßigkeit der Bestellung seiner Mitglieder vorgesehen. Trotz Fehlens einer positiven Vorschrift gilt in Österreich aber eine ähnliche Regelung wie in der Schweiz, d. h. der Bundesrat prüft die von den Länderregierungen ausgestellten Ernennungsurkunden auf ihre formelle Richtigkeit. Über die mögliche Anfechtung der Wahl zum Bundesrat erkennt gemäß Art. 141 BVG der Verfassungsgerichtshof. Die Mitglieder des österreichischen Bundesrates werden durch den Vorsitzenden namentlich aufgerufen und angelobt, d. h. durch die Worte "ich gelobe" versichern sie feierlich der Republik unverbrüchliche Treue, stete und volle Beachtung der Verfassungsgesetze und aller anderen Gesetze und gewissenhafte Erfüllung ihrer Pflichten [2].

4. <u>Amtsdauer, Sitz und Tagungsart</u>

A) Die Bestimmung der Amtsdauer der Mitglieder des schweizerischen Ständerates hat infolge der kantonalen Zuständigkeit in den einzelnen Kantonen eine verschiedene Regelung erfahren. In der großen Mehrzahl der Kantone werden die Vertreter in den Ständerat für die gleiche Amtsdauer wie die Abgeordneten in den Nationalrat, also für vier Jahre, gewählt (Zürich, Luzern, Uri, Schwyz, Nidwalden, Zug, Solothurn, Basel-Land, Schaffhausen, Appenzell A.-Rh., Appenzell I.-Rh., Aargau, Thurgau, Waadt, Wallis und Genf) [3]. In Obwalden, Glarus, Graubünden und Tes-

---

1) § 2 Abs. 2 GOBR.
2) § 3 Lit. A GOBR.
3) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 507, Anm. 26.

sin werden die Ständeratsmitglieder alle drei Jahre, in St. Gallen und Neuenburg jedes Jahr gewählt.

Der schweizerische Ständerat besitzt somit keine feste Amtsperiode und es findet auch keine Gesamterneuerung statt. Eine noch nie praktisch gewordene Ausnahme besteht allerdings für den Fall, daß wegen einer stattgefundenen positiven Vorabstimmung des Volkes über die Totalrevision der Bundesverfassung die Bundesversammlung neu zu bestellen ist [1]. Die Kantone haben dann Neuwahlen für den Ständerat anzuordnen; jeder unter diesen Umständen in den Ständerat Abgeordnete setzt die Amtsdauer seines Vorgängers fort. Es ergibt sich dies aus der ganzen Art und der Ratio dieser Auflösung. Diese letzte, noch nie eingetretene Möglichkeit, ist auch der einzige Fall, bei dem die Amtsdauer des Ständerats kraft Bundesrechts aufhört.

Die eidgenössische Bundesversammlung ist kein permanentes Bundesorgan; vielmehr versammeln sich die beiden Räte periodisch zu Sitzungen. Dabei müssen Nationalrat und Ständerat immer gleichzeitig tagen, so daß sich ein Rat ohne Zustimmung des anderen weder auflösen noch vertagen kann, wobei als Vertagung das Ausfallen von mehr als drei Sitzungen nacheinander erscheint [2].

Gemäß Artikel 86 Abs. 1 BV versammeln sich National- und Ständerat jährlich einmal an demselben Tag zur ordentlichen Sitzung, die als Session bezeichnet wird. Infolge der Vermehrung der Geschäfte mußte die eine ordentliche Sitzung in zwei Abteilungen zerlegt werden, von denen die erste am ersten Montag des Monats Dezember, die zweite am ersten Montag des Monats Juni des folgenden Jahres beginnt [3]. Reichen auch diese beiden Sessionen nicht aus, so beschließen die Räte, bevor sie eine Session beendigen, den Wiederzusammentritt der Bundesversammlung an einem bestimmten Termin und führen damit eine Fort-

1) Art. 120 BV.
2) Art. 1 ff, 16 Gesch.-VG.
3) Art. 1 GR StR, Art. 1 Gesch.-VG.

setzung der einen Abteilung der ordentlichen Session herbei [1]. Auf diese Weise kann sich die Bundesversammlung verschiedene Male im Jahr zu Sitzungen versammeln, während die Fiktion von der einen ordentlichen Session aufrechterhalten bleibt. So finden regelmäßig seit 40 Jahren neben den beiden gesetzlichen Abteilungen der Session Frühjahrs- und Herbsttagungen statt (die Frühjahrssession beginnt in der Regel am dritten Märzmontag, die Herbstsession am Montag nach dem eidgenössischen Bettag). Die Dauer der einzelnen Sessionen wird durch die Räte bestimmt, in der Regel beträgt sie zwei bis drei Wochen.

Neben den ordentlichen kommen, wenn besondere Umstände eine Einberufung der Bundesversammlung während der Parlamentsferien verlangen, außerordentliche Sessionen der beiden Räte in Frage. Eine Session gilt als eine "außerordentliche Sitzung", wenn sie weder als eine der gesetzlich vorgeschriebenen Abteilungen der ordentlichen Sitzung noch als die Fortsetzung einer solchen Abteilung, die von den Räten vor der Beendigung ihrer letzten Session beschlossen wurde, erscheint [2].

Sitz der Bundesversammlung ist Bern.

B) Für die Mitglieder des deutschen Bundesrates ist eine bestimmte Amtsdauer nicht vorgeschrieben; sie können vielmehr durch ihre Regierungen jederzeit abberufen werden (es ergibt sich dies aus Art. 51 Abs. 1 GG). Dies wird insbesondere dann geschehen, wenn der Betreffende nicht in ausreichendem Maße die Fähigkeiten haben sollte, sowohl die partikularen Gesichtspunkte zu vertreten, wie andererseits seine notwendig vermittelnde Haltung und damit den zentralen Standpunkt umgekehrt der ihn entsendenden Landesregierung verständlich zu machen. Wäre das Bundesratsmitglied auf bestimmte Zeit gewählt, so wäre der Zwang zum Ausgleich geringer, es wäre unabhängiger nach beiden

---

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 543.
2) ebenda, Seite 544.

Seiten hin [1]. Dem Bundesrat ist auch keine periodische Tagung vorgeschrieben, sondern er hat Selbstversammlungsrecht und wird dem jeweils vorliegenden Arbeitspensum entsprechend einberufen [2]. Das Datum der nächsten Sitzung pflegt aber am Schlusse jeder Sitzung im Einvernehmen mit der Versammlung festgestellt zu werden.

Der Bundesrat hat seinen Sitz am Sitzungsort des Bundestages und der Bundesregierung [3] - in der vorläufigen Bundeshauptstadt Bonn.

C) Auch für den österreichischen Bundesrat ist keine einheitliche Amtsdauer vorgesehen; vielmehr bestimmt Artikel 35 Abs. 1 BVG, daß die Bundesratsmitglieder für die Dauer der Gesetzgebungsperioden der einzelnen Landtage gewählt werden. Eine Neuwahl der Vertreter erfolgt somit nur nach der Neuwahl des Landtages, der sie entsendet. Nach Ablauf der Gesetzgebungsperiode eines Landtages oder nach seiner Auflösung bleiben die von ihm entsendeten Mitglieder des Bundesrates noch solange in Funktion, bis der neue Landtag die Wahl in den Bundesrat vorgenommen hat [4]. Eine Neuwahl aller Vertreter eines Landes ist auch durchzuführen, wenn sämtliche von dem Landtag dieses Landes entsendeten Bundesratsmitglieder und deren Ersatzmänner auf ihre Mandate vor Ablauf der Gesetzgebungsperiode des Landtages verzichten.

Gegen seinen Willen kann ein Mitglied des Bundesrates von dem Landtag, der es entsendet hat, vor Ablauf der Gesetzgebungsperiode dieses Landtages nicht abberufen werden. Der Bundesrat hat somit keine Gesetzgebungsperiode, sondern er bleibt in steter Permanenz, und nur die "Vertretungen" der einzelnen Landtage ändern sich. Für den österreichischen Bundesrat gilt sonach das Prinzip der partiellen Erneuerung, nicht jenes der Totalerneuerung [5]. Ebenso wie dem deutschen sind auch dem

---

1) Scupin in BK, Anm. 1 zu Art. 51 Satz 2.
2) v. Mangoldt, aaO. Art. 52, Anm. 4.
3) § 1 GOBR.
4) Art. 35 Abs. 3 BVG.
5) Adamovich, aaO. Seite 128/29/30.

österreichischen Bundesrat keine periodischen Tagungen vorgeschrieben, sondern er wird einberufen, wenn es der Arbeitsanfall erforderlich macht.

Gemäß Art. 5 Abs. 1 BVG ist Wien Sitz der obersten Bundesorgane und damit auch des Bundesrates; doch bestimmt Art. 36 Abs. 3 Satz 1 BVG zusätzlich, daß der österreichische Bundesrat immer an den Sitz des Nationalrates einberufen werden muß. Würde daher der Nationalrat durch den Bundespräsidenten nach Art. 5 Abs. 2 BVG unter außergewöhnlichen Verhältnissen in einen anderen Ort als Wien einberufen, so müßte auch der Bundesrat durch seinen Vorsitzenden an diesen anderen Ort berufen werden.

5. Wahl des Präsidenten und des Vizepräsidenten, Geschäftsleitung, Einberufung der Räte zu Sitzungen

A) Der schweizerische Ständerat wählt für jede ordentliche oder außerordentliche Sitzung aus seiner Mitte einen Präsidenten und Vizepräsidenten [1]. Die Teilung der jährlich einmaligen ordentlichen Sitzung in mehrere Sessionen macht es möglich, die Präsidenten der Räte, die nach der Vorschrift der Art. 78, 82 BV nur für eine Sitzung ernannt werden dürfen, ein Jahr lang im Amt zu erhalten.

Bei Beginn jeder außerordentlichen Sitzung müssen die Präsidenten jedoch neu bestellt werden; doch ist es gestattet, die nämlichen Personen zu wählen, die für die ganze Dauer der ordentlichen Sitzung des betreffenden Jahres als Präsidenten bezeichnet worden sind [2]. Wird die Stelle des Präsidenten oder Vizepräsidenten vor Beginn der zweiten Abteilung der ordentlichen Session frei, so findet eine Neuwahl statt [3]. In Art. 82 Abs. 2 und 3 stellt die BV weitere Vorschriften über die Wahl des Präsidenten auf. So kann aus den Abgeordneten desjenigen Kantons, aus welchem für eine ordentliche Sitzung der Präsident

1) Art. 82 Abs. 1 BV, Art. 7 Abs. 1 GR StR.
2) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 545.
3) Art. 9 Abs. 2 GR StR.

gewählt worden ist, für die nächstfolgende ordentliche Sitzung weder der Präsident noch der Vizepräsident gewählt werden, und Abgeordnete des gleichen Kantons können nicht während zweier unmittelbar aufeinanderfolgenden ordentlichen Sitzungen die Stelle eines Vizepräsidenten bekleiden [1]. Der Kanton, der den Vizepräsidenten gestellt hat, kann somit in der nächsten ordentlichen Sitzung den Präsidenten stellen; dies ist auch zur Regel geworden, d. h., der Vizepräsident wird nach Ablauf seiner (jährlichen) Amtsdauer zum Präsidenten gewählt [2].

Der Präsident führt den Vorsitz im Ständerat; er wacht über die genaue Befolgung des Reglements und über die Ordnung und den Anstand in der Versammlung [3]. Wenn der Präsident verhindert ist, übt der Vizepräsident seine Verrichtungen aus [4].

Die Mitglieder des Ständerates werden zu jeder Versammlung durch Einladungsschreiben des Bundesrates einberufen [5]. Diese Einladungen ergehen sowohl zu den ordentlichen als auch außerordentlichen Sitzungen. Außerordentlich einberufen wird der Ständerat jedoch nur durch Beschluß des Bundesrates oder wenn ein Viertel der Mitglieder des Nationalrates oder fünf Kantone es verlangen [6]. Hierin liegt insoweit eine Eigentümlichkeit, als die Mitglieder des Ständerates die Einberufung der Bundesversammlung nicht verlangen können und es ist zugleich einer der wenigen Fälle, in denen der Ständerat dem Nationalrat nicht völlig gleichberechtigt gegenübersteht.

B) Sehr lange haben Meinungsverschiedenheiten darüber bestanden, ob der Präsident des deutschen Bundesrates aus der Mitte des Bundesrates gewählt werden müsse, oder ob eine Zuwahl möglich sei. Art. 52 Abs. 1 GG bestimmt lediglich: Der Bundesrat wählt seinen Präsidenten auf ein Jahr. Es sind ver-

---

1) Art. 9 Abs. 3 und 4 GR StR.
2) Burckhardt, aaO. Seite 728, Anm. zu Art. 82.
3) Art. 12 GR StR.
4) Art. 16 GR StR.
5) Art. 2 GR StR, Art. 18 Gesch.-VG.
6) Art. 86 Abs. 2 BV, Art. 1 Abs. 2 Gesch.-VG, Art. 1 Abs. 2 GR StR.

schiedene Gesichtspunkte angeführt worden [1], die eine Zuwahl begrüßenswert erscheinen ließen. Eine solche wäre auch mit dem Wortlaut des Grundgesetzes vereinbar. Doch sind diese Erörterungen durch die Geschäftsordnung des Bundesrates vom 31. VII. 1953 überholt worden, die in ihrem § 3 festlegt, daß der Bundesrat ohne Aussprache seinen Präsidenten und vier Vizepräsidenten "aus seinen Mitgliedern" wählt. Eine Wiederwahl ist zulässig. "Trotzdem ist eine Dauerpräsidentschaft, die dem Amt des Vorsitzenden eine erhöhte politische Bedeutung verleihen würde, bei dem Wechsel in den Landesregierungen wenig wahrscheinlich" [2]. Hinsichtlich der Reihenfolge der Länder im Vorsitz enthält das Grundgesetz keine Vorschrift, wie es überhaupt dem Bundesrat in der Wahl seines Vorsitzenden volle Unabhängigkeit, insbesondere von der Bundesregierung, gewährt. Jedoch hat die Praxis bei der Wahl des Präsidenten einen Turnus nach der Größe der Länder herausgebildet (die Ministerpräsidenten von Nordrhein-Westfalen, Bayern, Niedersachsen, Baden-Württemberg usw.). Scheidet der Präsident oder ein Vizepräsident vorzeitig aus, so findet innerhalb von zwei Wochen die Neuwahl statt [3]. Der Präsident und die Vizepräsidenten bilden das Präsidium [4]. Das Präsidium berät den Präsidenten bei der Erledigung seiner Aufgaben.

Der Präsident leitet die Sitzungen des Bundesrates. Er vertritt die Bundesrepublik Deutschland in allen Geschäften des Bundesrates und führt diese nach Maßgabe der Geschäftsordnung. Der Präsident wird im Falle seiner Verhinderung durch die Vizepräsidenten entsprechend der Reihenfolge vertreten [5].

Das Grundgesetz hat dem Präsidenten des Bundesrates noch eine weitere Aufgabe zugewiesen. Im Falle der Verhinderung oder vorzeitigen Erledigung des Amtes des Bundespräsidenten hat der Bundesratspräsident das Recht und die verfassungs-

---

1) Grewe in DRZ, 1949, Seite 352, ebenso in AöR, Bd. 75, S. 334.
2) v. Mangoldt, aaO. Art. 52, Anm. 3, Seite 285.
3) § 3 Abs. 2 GOBR.
4) § 5 GOBR.
5) §§ 4 Abs. 1 und 3, 7 GOBR.

mäßige Pflicht, alle Befugnisse wahrzunehmen, die dem Bundespräsidenten nach dem Grundgesetz zustehen, d. h., der Bundespräsident wird durch den Bundesratspräsidenten vertreten [1]. Das Grundgesetz kennt jedoch keinen dauernden Stellvertreter des Bundespräsidenten, der jederzeit im Amt ist, vielmehr nimmt der Präsident des Bundesrates die Funktionen des Bundespräsidentenamtes erst dann wahr, wenn der Bundespräsident sein Amt nicht mehr versieht [2].

Der Präsident beruft den Bundesrat ein; er hat ihn einzuberufen, wenn die Vertreter von mindestens zwei Ländern oder die Bundesregierung es verlangen [3]. Die Einberufungspflicht auf Antrag der Länder ist durch § 7 Abs. 1 Satz 3 GO für den Fall erweitert, daß nur ein Land die Einberufung verlangt. Es handelt sich hier um einen klaren Widerspruch zwischen Verfassung - Art. 52 Abs. 2 GG - und Geschäftsordnung. Doch sind gegen die Erweiterung, welche die Geschäftsordnung des Bundesrates vornimmt, verfassungsrechtliche Bedenken nicht zu erheben, da der Zweck des Artikels 52 Abs. 2 Satz 2 GG - Schutz der Rechte von Minderheiten der Länder - durch sie sogar noch gefördert wird [4]. Die Länder können von dieser Bestimmung auch dann Gebrauch machen, wenn ihre Vertreter bei der Feststellung des Termins der nächsten Sitzung in der letzten Sitzung anwesend waren und ihm zugestimmt hatten. Eines besonderen Nachweises, daß inzwischen neue Ereignisse eingetreten sind, bedarf es in der Regel nicht [5]. Die Einladungen zu den Sitzungen, die vorläufigen Tagesordnungen, die Vorlagen und die Berichte der beteiligten Ausschüsse sollen den Vertretungen der Länder so früh wie möglich, spätestens fünf Tage vor der Sitzung zugestellt werden. Die Vertretungen bestätigen unverzüglich den Eingang [6].

---

1) Art. 57 GG.
2) Dennewitz in BK, Anm. II, 3 a zu Art. 57.
3) Art. 52 Abs. 2 GG, § 7 Abs. 1 Satz 2 GOBR.
4) So v. Mangold, aaO. Art. 52, Anm. 4 und Münch, Die neue Geschäftsordnung des Bundesrates. In AöR, Bd. 80, Seite 241; a. A.: Schäfer, Der Bundesrat, Seite 46.
5) v. Mangoldt, aaO. Anm. 4 zu Art. 52, Seite 286/87.
6) § 7 Abs. 2 GOBR.

C) Im österreichischen Bundesrat wird der Präsident im Gegensatz zum deutschen und schweizerischen Recht nicht gewählt; die einzelnen Länder wechseln vielmehr im Vorsitz des Bundesrates halbjährlich in alphabetischer Reihenfolge ab. Dabei fungiert der an erster Stelle entsandte Vertreter des zum Vorsitz berufenen Landes als Vorsitzender [1]. Der Bundesrat wählt aus seiner Mitte zwei Stellvertreter des Vorsitzenden; ihre Wahl gilt jeweils bis zum nächsten Wechsel im Vorsitz des Bundesrates und muß zu diesem Zeitpunkt erneuert werden [2]. Der Vorsitzende ist der Vertreter des Bundesrates nach außen, er leitet die Sitzungen und trägt Sorge für die Aufrechterhaltung von Ruhe und Ordnung im Sitzungssaal [3].

Der Vorsitzende ruft auch den Bundesrat zu den Sitzungen ein; er ist dazu verpflichtet, wenn wenigstens ein Viertel der Mitglieder oder die Bundesregierung es verlangen. Dabei ist die Sitzung so anzuberaumen, daß zwischen dem Tag des Verlangens und dem Sitzungstag kein größerer Zeitraum liegt als zehn Tage [4].

6. Die Öffentlichkeit der Sitzungen

A) Entsprechend dem Prinzip der Öffentlichkeit der parlamentarischen Verhandlungen sind die Sitzungen der eidgenössischen Räte grundsätzlich öffentlich [5]. Es ist darunter die Zulassung des Publikums zu den Verhandlungen der Bundesversammlung, die wahrheitsgetreue Berichterstattung darüber in der Presse sowie die Veröffentlichung der Parlamentsdebatten zu verstehen. Dieses Prinzip der Öffentlichkeit erleidet jedoch zwei Ausnahmen:

1. Wenn der Präsident die Tribünen infolge Manifestationen, Lärm oder Unordnung räumen läßt [6] und
2. wenn vom Bundesrat oder fünf Mitgliedern des Ständerates An-

1) Art. 36 Abs. 1 und 2 BVG, § 5 Lit. A und B GOBR.
2) § 5 Lit. C und D GOBR.
3) § 6 GOBR.
4) Art. 36 Abs. 3 BVG, § 2 Lit. A, B und C GOBR.
5) Art. 94 BV, Art. 28 GR StR.
6) Art. 31 GR StR.

trag auf geheime Beratung gestellt und dieser Antrag angenommen wurde [1]. Die Beratung über den Antrag ist ebenfalls geheim [2].

B) Auch die Sitzungen des deutschen Bundesrates sind grundsätzlich öffentlich, wobei auch hier für bestimmte Beratungsgegenstände die Öffentlichkeit ausgeschlossen werden kann [3]. Die Beratung und Beschlußfassung über einen Antrag auf Ausschluß der Öffentlichkeit geschieht in nichtöffentlicher Sitzung. Die Wiederherstellung der Öffentlichkeit ist bekanntzugeben [4]. Der Grundsatz der Öffentlichkeit gilt nicht für Ausschußsitzungen [5].

C) Das Prinzip der Öffentlichkeit der Sitzungen gilt auch für den österreichischen Bundesrat [6]. Der Bundesrat kann jedoch die Ausnahmen von der Regel der Öffentlichkeit durch autonomen Beschluß enger oder weiter ziehen, bis zu der Grenze, daß das Prinzip der Öffentlichkeit nicht aufgehoben wird. Der Vorsitzende oder ein Fünftel der anwesenden Mitglieder können den Ausschluß der Öffentlichkeit verlangen; nach Entfernung der Zuhörer wird vom Bundesrat über den Antrag entschieden [7]. Eine Besonderheit des österreichischen Rechts besteht darin, daß über eine mit Ausschluß der Öffentlichkeit abgehaltene Sitzung ein Protokoll verfaßt und in dieser Sitzung vorgelesen werden muß. Ob es dann allerdings veröffentlicht wird, hängt von dem noch während des Ausschlusses zu fassenden Beschluß des Bundesrates ab [8].

---

1) Art. 32 GR StR.
2) Art. 33 GR StR.
3) Art. 52 Abs. 3 Satz 3 und 4 GG; eine entsprechende Regelung enthielt die Weimarer Verfassung in Art. 66 Abs. 3, während die Sitzungen des Bundesrates von 1871 nichtöffentlich waren.
4) § 8 Abs. 3 GOBR.
5) § 16 Abs. 4 GOBR.
6) Art. 37 Abs. 3 BVG.
7) § 25 Lit. B GOBR.
8) § 25 Lit. C GOBR.

7. Die Beschlußfassung, Quorum und Mehrheiten

A) Art. 87 der schweizerischen BV verlangt für Abstimmungen in beiden Räten ein Quorum bestehend aus der absoluten Mehrheit der Mitglieder, d. h., nur bei Anwesenheit der absoluten Mehrheit der gesetzlichen Anzahl der Ratsmitglieder kann der Ständerat eine amtliche Tätigkeit vornehmen, gültig verhandeln, Beschlüsse fassen bzw. Wahlen durchführen. Die Auffassung Burckhardts [1], die Mehrheit der zur Zeit im Amt stehenden Mitglieder genüge, so daß die jeweils erledigten Sitze an der gesetzlichen Mitgliederzahl abzuziehen seien, muß in Anbetracht von Art. 6 GR StR abgelehnt werden; diese Vorschrift verlangt zur Fassung gültiger Beschlüsse die Anwesenheit von mindestens 23 Ratsmitgliedern - somit die absolute Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl - [2]. Zur Feststellung der Beschlußfähigkeit des Rates findet bei Beginn jeder Sitzung der Namensaufruf statt. Zeigt sich bei einer Abstimmung, daß die Zahl der votierenden Mitglieder die absolute Mehrheit des Rates nicht erreicht, so läßt die Praxis die Einrede des mangelnden Quorums zu, und es muß ein Namensaufruf vorgenommen werden [3]. Der Vorsitzende kann den Namensaufruf auch während einer Sitzung anordnen [4]. Bei mangelndem Quorum sind die Verhandlung und der eventuell gefaßte Beschluß ungültig [5]. Bei Abstimmungen und Wahlen im Ständerat entscheidet die absolute Mehrheit der Stimmenden, wobei bei Wahlen zur Berechnung des absoluten Mehrs die leeren und ungültigen Stimmzettel außer Betracht bleiben [6]. Grundsätzlich wird im Ständerat durch Handaufheben, auf Verlangen des Vorsitzenden oder von zehn Ratsmitgliedern mit Namensaufruf abgestimmt [7]. Der Präsident des schweizerischen Ständerates stimmt nicht mit; bei Stimmengleichheit fällt ihm jedoch der Stichentscheid zu [8].

---

1) Anm. zu Art. 87, Seite 764.
2) So Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 546;
   a. A. Seeger, aaO. Seite 96.
3) Hans Seeger, aaO. Seite 98.
4) Art. 7 GR StR.
5) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 546; Burckhardt, Anm. zu Art. 87.
6) Art. 88 BV, Art. 71 Abs. 3 GR StR.
7) Art. 67, 69 GR StR.
8) Art. 70 GR StR.

B) Der deutsche Bundesrat ist beschlußfähig, wenn die absolute Mehrheit seiner Stimmen vertreten ist [1]. Wenn auch dem Bundespräsidenten weder im Grundgesetz noch in der Geschäftsordnung die Befugnis erteilt wurde, die Beschlußfähigkeit des Bundesrates festzustellen, so muß ihm trotzdem als Leiter der Verhandlungen die Aufgabe zuerkannt werden, bei Beginn der Sitzung die Beschlußfähigkeit zu prüfen und gegebenenfalls Zweifel daran anzumelden [2].

Der Bundesrat faßt seine Beschlüsse mit mindestens der Mehrheit seiner Stimmen [3]. Diese nicht ganz klare Formulierung hat zu einem Meinungsstreit geführt, der durch die Praxis inzwischen erledigt wurde. v. Mangoldt hat die Auffassung vertreten, bei Bundesratsbeschlüssen genüge grundsätzlich einfache Stimmenmehrheit; es stelle eine ganz ungewöhnliche und durch nichts zu begründende Regelung dar, für eine gesetzgebende Körperschaft ganz allgemein qualifizierte Mehrheit zu verlangen [4]. Demgegenüber hat sich der vom Bundesratspräsidenten mit der Prüfung beauftragte Rechtsausschuß auf Grund eingehender Erörterungen auf den Standpunkt gestellt, daß "als Beschlüsse des Bundesrates nur solche Entscheidungen gelten könnten, die mindestens mit absoluter Mehrheit gefaßt würden, sofern nicht das Grundgesetz darüber hinaus qualifiziertere Mehrheiten vorsähe"[5]. Auf diesem Standpunkt steht auch die Mehrheit der übrigen Autoren [6].

C) Das österreichische BVG [7] verlangt als Quorum die Anwesenheit von mindestens einem Drittel der Mitglieder, soweit im Bundesverfassungsgesetz und in der Geschäftsordnung kein qualifiziertes Quorum verlangt wird (eine Änderung der Geschäftsordnung kann zum Beispiel nur bei Anwesenheit der Hälfte der

---

1) § 9 GOBR.
2) Partsch-Genzer in AöR, 76. Bd., Seite 199.
3) Art. 52 Abs. 3 Satz 1.
4) v. Mangoldt, aaO. Anm. 5 zu Art. 52.
5) zitiert nach v. Mangoldt, aaO. Art. 52, Anm. 5.
6) Giese, aaO. Anm. 4 zu Art. 52; Scupin in BK, Erl. zu Art. 52; Kratzer in AöR, Bd. 77, Seite 275; Wessel in AöR, Bd. 77, S. 292.
7) Art. 37 Abs. 1, § 45 Lit. A GOBR.

Mitglieder des Bundesrates beschlossen werden [1]. Das Quorum von mindestens einem Drittel der Mitglieder ist aber nur bei Abstimmungen und Wahlen erforderlich [2].

Zu einem gültigen Beschluß des Bundesrates ist die unbedingte Mehrheit der abgegebenen Stimmen notwendig [3]. Allerdings gilt auch dies nur insoweit, als keine qualifizierten Mehrheiten gefordert werden. Bei Stimmengleichheit im Bundesrat ist der betreffende Antrag somit abgelehnt [4].

8. Die Geschäftsordnung, die parlamentarischen Ausschüsse

A) Der Autonomie der Räte entspricht auch die Befugnis des schweizerischen Ständerates, sich eine Geschäftsordnung zu geben und darin die wichtigsten Organisations- und Verfahrensvorschriften niederzulegen. Sein erstes Geschäftsreglement (GR) gab sich der Ständerat am 7. Dezember 1849, das jedoch mehrmals revidiert wurde. Das heute maßgebende datiert vom 17. Oktober 1946.

Entsprechend diesem GR und dem Geschäftsverkehrsgesetz vom 9. Oktober 1902 bildet der Ständerat aus seiner Mitte zur Vorberatung der Geschäfte verschiedene Kommissionen, die in ständige und nichtständige Kommissionen zu unterteilen sind [5].

Die ständigen Kommissionen bestellt der Ständerat selbst, während zur Bestellung der anderen Kommissionen auch das Bureau, das aus dem Präsidenten, dem Vizepräsidenten und zwei Stimmzählern besteht [6], zuständig ist [7]. Der Ständerat bestellt acht ständige Kommissionen [8]:
die Finanzkommission, die Kommission für Zolltarif- und Handelsverträge, die Alkoholkommission, die Eisenbahnkonzessions-

1) § 45 Lit. C GOBR.
2) § 26 Lit. A GOBR.
3) Art. 37 Abs. 1 BVG, Art. 45 Lit. A GOBR.
4) § 50 GOBR.
5) Art. 41 ff GR StR.
6) Art. 10 Abs. 1 GR StR.
7) Art. 42, 43 GR StR.
8) Art. 42 GR StR.

kommission, die Bundesbahnkommission, die Petitionskommission, die Kommission für Auswärtige Angelegenheiten und die Militärkommission. Bei der Bestellung der Kommissionen werden die einzelnen Fraktionen entsprechend ihrer Stärke berücksichtigt [1].

B) Die letzte vom deutschen Bundesrat kraft seiner Autonomie [2] aufgestellte Geschäftsordnung datiert vom 31. Juli 1953 [3]. Sie ist keine autonome Satzung [4], sondern ebensosehr Rechtsverordnung wie Verwaltungsanordnung, da der Bundesrat nicht Rechtspersönlichkeit, sondern Organ ist [5]. Die GOBR regelt den Aufbau des Bundesrates und seine innere Ordnung, sein Verfahren und die Aufrechterhaltung der Disziplin im Hause. Im Einzelfall kann von der GO nur auf Grund eines einstimmigen Beschlusses abgewichen werden, während eine generelle Änderung der GO für die Zukunft durch Mehrheitsbeschluß geschehen kann [6].

Auch der deutsche Bundesrat bildet ständige und andere Ausschüsse [7]. Die Ausschüsse haben zwar lediglich beratende Funktion, das heißt, sie dienen der Vorbereitung der Beschlüsse des Bundesrates, doch wird in ihnen die Hauptarbeit geleistet. Die Ausschußarbeit übt auf die Beschlüsse des Bundesrates einen derart großen Einfluß aus - das tritt in der im Plenum üblichen und meist bestimmenden Verweisung auf das Ergebnis der Ausschußarbeiten besonders hervor -, daß sie kaum von der des Plenums getrennt werden kann [8]. Der Bundesrat hat bisher 13 ständige Ausschüsse bestellt: Agrarausschuß, Ausschuß für Arbeit und Sozialpolitik, Ausschuß für Auswärtige Angelegenheiten, Finanzausschuß, Ausschuß für Flüchtlingsfragen, Ausschuß für

---

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 553.
2) Art. 52 Abs. 3 Satz 2.
3) BGBl. II, Seite 527.
4) So auch Scupin in BK, Anm, 5 zu Art. 52; Giese, aaO. Anm, 5 zu Art. 52.
5) Scupin, Giese, wie oben; anderer Meinung v. Mangoldt, Anm, 1 zu Art. 52.
6) Art. 52 Abs. 3 GG in Verbindung mit § 31 GOBR.
7) §§ 15 ff GOBR.
8) v. Mangoldt, aaO. Art. 52, Anm. 6; Partsch-Genzer, AöR, 76. Bd., Seite 193.

Gesamtdeutsche Angelegenheiten, Ausschuß für Innere Angelegenheiten, Ausschuß für Kulturfragen, Ausschuß für Post, Rechtsausschuß, Ausschuß für Verkehr, Ausschuß für Wiederaufbau (Wohnungswesen), Wirtschaftsausschuß [1]. Während, wie bereits dargestellt wurde, im Plenum des Bundesrates nur Mitglieder des Bundesrates oder deren Stellvertreter, die alle Mitglieder der Landesregierungen sein müssen, abstimmen können, vermögen den Ausschüssen des Bundesrates auch andere Mitglieder oder Beauftragte der Regierungen der Länder anzugehören [2]. Unter "andere Mitglieder" sind dabei keine Bundesratsmitglieder zu verstehen, sondern Mitglieder einer Landesregierung, die zum Beispiel als Fachminister für den zu behandelnden Gegenstand gerade zuständig sind [3]. "Beauftragte" sind nicht Mitglieder einer Landesregierung, sondern in der Regel hohe Ministerialbeamte; mit ihrer Zulassung zu den Ausschußsitzungen wird der Elite des Beamtentums der Länder die Möglichkeit zu nützlicher Mitarbeit im Gesamtstaat gegeben. Auf der anderen Seite werden durch diese Regelung die Minister von der Ministerialbürokratie abhängig, denn die Vorentscheidungen und Informationen der Beauftragten in den Ausschüssen sind von erheblicher Bedeutung. Jedes Land besitzt in jedem ständigen Ausschuß einen "Vertreter", und jedes Ausschußmitglied hat eine Stimme [4]. Die Ausschüsse, die am Sitz des Bundesrates tagen, sind beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte der Mitglieder anwesend ist [5]. Die Bestellung der "anderen Mitglieder und Beauftragten" im Sinne von Artikel 52 Absatz 4 GG geschieht nur durch die Landesregierungen. Der Bundesrat kann wohl Vorschläge machen, die Ernennung kann aber nach dem klaren Wortlaut der Bestimmung nur von den Landesregierungen ausgehen [6].

---

1) Anm. zu § 14 GOBR vom 8. 11. 1950, BGBl., Seite 770.
2) Art. 52 Abs. 4 GG.
3) Scupin in BK, Anm. 7 zu Art. 52, Seite 4.
4) § 15 Abs. 3 und 4 GOBR.
5) §§ 16 Abs. 1, 19 GOBR.
6) Scupin in BK, Anm. 7 der Erl. zu Art. 52.

C) Der österreichische Bundesrat gibt sich seine GO durch Beschluß, der aber nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen gefaßt werden kann [1]. Der Besitz der GO-Autonomie ist ein Moment, welches die Stellung des Bundesrates an die einer parlamentarischen Kammer annähert [2]. Die Geschäftsordnung des österreichischen Bundesrates datiert vom 7. Dezember 1920. Erst durch sie wurde, wie auch durch das Geschäftsreglement des schweizerischen Ständerates und die Geschäftsordnung des deutschen Bundesrates, die Ausübung der dem Bundesrat zugewiesenen Funktionen konkretisiert.

Die Geschäftsbehandlung ist derart geregelt, daß zur Vorbereitung der Verhandlungsgegenstände Ausschüsse gebildet werden [3]. Die Zahl und die Aufgaben der Ausschüsse wie auch die Anzahl der Mitglieder und Ersatzmänner und die Verhältniszahl, nach der die Wahl zu erfolgen hat, werden vom Bundesrat durch Beschluß bestimmt [4]. Bei den Verhandlungen der Ausschüsse kann jedes Mitglied des Bundesrates als Zuhörer anwesend sein oder auch von den Ausschüssen als beratendes Mitglied beigezogen werden [5]. Jeder Ausschuß ist beschlußfähig, wenn mehr als die Hälfte seiner Mitglieder anwesend ist, und jeder Beschluß wird mit Stimmenmehrheit der anwesenden Ausschußmitglieder gefaßt. Die Anwesenheit der Hälfte der Ausschußmitglieder ist nur bei Abstimmungen und Wahlen notwendig [6].

9. Gebundenes oder freies Mandat - Einheitlichkeit der Stimmenabgabe

A) Die Mitglieder der eidgenössischen Räte stimmen ohne Instruktionen frei nach ihrer Überzeugung. Sie sind weder an Instruktionen ihrer Wähler noch der Kantone gebunden [7].

---

1) Art. 37 Abs. 2 BVG.
2) Hugelmann, aaO. Seite 272.
3) und 4) § 17 Lit. A GOBR.
5) § 18 Lit. B und C GOBR.
6) § 24 Lit. A, B und F GOBR.
7) Art. 91 BV.

Dieser Grundsatz bestand in der alten Tagsatzung, wie bereits im geschichtlichen Teil ausgeführt wurde, nicht. Als daher die Abgeordneten von Uri und Obwalden zur ersten Sitzung der neugewählten Bundesversammlung von 1848 mit Instruktionen erschienen, wurden ihre Wahlen für ungültig erklärt und die Abgeordneten freundlichst nach Hause geschickt [1]. Keine Instruktion im Sinne des Artikels 91 BV sind Parteiinstruktionen, da sie keinen staatlichen Willen bilden und ihre Befolgung daher vom Staat nicht erzwungen werden kann [2], Die Abgeordneten des Ständerates schulden dem Kanton, der sie abgeordnet hat, Rechenschaft weder über ihr persönliches Verhalten in der Kammer noch über die Verhandlungen des Rates überhaupt [3].

B) Das Grundgesetz hat eine dem Artikel 91 der schweizerischen BV analoge Bestimmung nicht aufzuweisen. Artikel 51 Abs. 3 Satz 2 bestimmt lediglich, daß die Stimmen eines Landes nur einheitlich abgegeben werden können. Damit wollte man die Länder als solche bei der Gesetzgebung des Bundes in bestimmter Weise binden [4]. Die Geschäftsordnung trifft für den Fall, daß die Stimmen uneinheitlich abgegeben werden, keine Bestimmung; uneinheitliche Stimmabgabe würde den Beschluß des Bundesrates fehlerhaft und damit unwirksam machen [5]. Der Beschluß müßte daher wiederholt werden, nachdem vorher die Instruktion der betreffenden Landesregierung eingeholt oder in anderer Weise die Einheitlichkeit der Stimmabgabe sichergestellt worden wäre. Wenn auch dem Erfordernis der einheitlichen Stimmabgabe genügt werden kann, ohne daß die Vertreter im Bundesrat von ihren Landesregierungen instruiert werden, so kommt diese Regelung - in praxi - einer Bindung an Weisungen durch die Landesregierungen sehr nahe. Für eine Bindung an Instruktionen sprechen aber auch noch verschiedene andere Argumente: So besteht beim Bundesratssystem trotz Fehlens einer einschlägigen Bestimmung eine Vermutung für die Instruk-

---

1) Condrau, aaO. Seite 131.
2) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 470, Anm. 9.
3) Burckhardt, aaO. Seite 778.
4) Strickrodt, in DöV, 1949, Seite 32.
5) v. Mangoldt, Art. 51, Anm. 3, Seite 283.

tionsgebundenheit der Bundesratsmitglieder [1]. Weiterhin hat das Grundgesetz in Artikel 77 Absatz 2 für die Beratungen des Vermittlungsausschusses den Grundsatz des freien Mandats ausgesprochen. Dies spricht eindeutig für die sonstige Weisungsgebundenheit der Bundesratsmitglieder. Eine Bindung der Bundesratsmitglieder besteht aber nur im Innenverhältnis ihren Regierungen gegenüber, nicht gegenüber dem Bundesrat. Wenn also der Vertreter eines Landes gegen die Ansicht seiner Regierung, ja selbst entgegen einem Kabinettsbeschluß stimmt, so ist das für die Gültigkeit des Bundesratsbeschlusses unerheblich.

Das Erfordernis der Einheitlichkeit der Stimmabgabe und die damit eng verbundene Instruktionsgebundenheit der Bundesratsmitglieder haben schon erhebliche Kritik erfahren. So verlangt die Einheitlichkeit der Stimmabgabe, daß sich die einzelnen Landeskabinette zum Teil mit Themen befassen und für eine bestimmte Richtung entscheiden müssen, die von der Ebene der Länder her völlig indifferent sind, die das Leben der Länder und die Aufgaben der Länderkabinette gar nicht interessieren. Es werden damit unnötig Streitfragen in Kabinette hineingeworfen, die dann von ihren Landtagen wegen ihrer Abstimmung im Bundesrat noch zur Rechenschaft gezogen werden [2]. Dieser Konstruktion wird auch der Vorwurf gemacht, sie entbehre der Folgerichtigkeit, da nur durch politisch verantwortliche Minister die Voten in den Bundesratssitzungen abgegeben werden sollen, die ja zuvor doch in den einzelnen Länderkabinetten beschlossen worden waren [3]. Der Einsatz von so viel politischer Potenz sei daher gar nicht gerechtfertigt [4]. Diese Einwände lassen jedoch unberücksichtigt, daß einmal die Landesregierungen von ihrem Instruktionsrecht keinen Gebrauch zu machen brauchen und zum anderen die Möglichkeit rechtzeitiger Instruktionseinholung nicht immer ge-

---

1) Giese, aaO. Bem. II, 2 zu Art. 51 und Bem. II, 5 zu Art. 77; Koellreutter, Deutsches Staatsrecht. Seite 194; Schmid in DöV, 1949, Seite 204; v. Mangoldt, Anm. 3 zu Art. 51.
2) Strickrodt in DöV, 1949, Seite 321.
3) Kern in DöV, 1951, Seite 260 ff.
4) v. Mangoldt, Vorbem. 4 zu Abschn. IV, Seite 269.

geben ist. Bei der Ausführung der Instruktion können sich auch Schwierigkeiten dadurch ergeben, daß sich die Lage im Bundesrat inzwischen geändert hat und die erteilte Instruktion nicht mehr paßt. Wenn nun die Einholung neuer Instruktionen nicht mehr möglich ist, so muß der Bundesratsvertreter nach freiem pflichtmäßigem Ermessen handeln [1]. Allerdings ist in der bisherigen Praxis des Bundesrates die Instruktionsgebundenheit der einzelnen Bundesratsmitglieder sehr streng gehandhabt worden [2]. Es ist in allen Ländern zum ständigen Brauch geworden, wenige Tage vor der jeweiligen Bundesratssitzung an Hand der Empfehlungen der Bundesratsausschüsse und der bis dahin schon bekanntgewordenen Anträge anderer Länder die Haltung der Bundesratsmitglieder des Landes festzulegen [3].

Gerade die Ministereigenschaft der Bundesratsmitglieder hat eine Zunahme des Einflusses und der Macht des Bundesrates bewirkt.

C) Für die Mitglieder des österreichischen Bundesrates gilt ebenso wie für die Mitglieder des schweizerischen Ständerates das Prinzip des freien Mandates, d. h. sie sind bei Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden [4].

10. Inkompatibilität

Unter Inkompatibilitäten im Rechtssinn sind Unvereinbarkeitsnormen des öffentlichen Rechts zu verstehen, welche die Vereinigung bestimmter öffentlicher Funktionen in einer Hand für unzulässig erklären [5]. Eine parlamentarische Inkompatibilität ist dann gegeben, wenn eben die Vereinigung des parlamentarischen Mandats mit anderen Funktionen oder Betätigungen durch eine Unvereinbarkeitsnorm untersagt ist. Parlamentarische Inkompatibilitäten bestehen, solange es Parlamente gibt, und es gibt kein Zweikammersystem ohne Inkompatibilität der Mitgliedschaft in beiden Kammern.

---

1) Bilfinger, aaO. Seite 100.
2) Strickrodt in DöV, 1950, Seite 525.
3) Schäfer, Der Bundesrat. Seite 52.
4) Art. 56 BVG.
5) Werner Weber in AöR, 58. Bd., Seite 101.

A) Auch die schweizerische Bundesverfassung enthält verschiedene Unvereinbarkeitsgründe: Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates können nicht zugleich Mitglieder des Ständerates sein [1]; ebensowenig können sie zugleich dem Bundesgericht [2] und dem eidgenössischen Versicherungsgericht angehören [3]. Die Inkompatibilitäten des Ständerates wurden im Gegensatz zu denjenigen des Nationalrates bewußtermaßen eingeschränkt, um den Kantonen größere Freiheiten zu lassen [4]. Die Bundesbeamten dürfen nach Art. 81 BV im Ständerat sitzen, jedoch können die Kantone noch weitere Unvereinbarkeitsvorschriften aufstellen und damit auch die Bekleidung sowohl eines Bundesverwaltungsamtes als auch bestimmter kantonaler Ämter als inkompatibel mit dem Ständeratsmandat erklären [5]. Nach der schweizerischen Bundesverfassung besteht außerdem noch Unvereinbarkeit zwischen dem Ständeratsmandat und dem Besitz bzw. der Annahme von Orden, Geschenken usw. seitens auswärtiger Regierungen [6].

B) Umstritten ist wiederum die Regelung des Bonner Grundgesetzes, da eine positive verfassungsrechtliche Vorschrift fehlt. Obwohl das Verbot der Mitgliedschaft in beiden Kammern eines Parlamentes als ein allgemeiner Grundsatz des Parlamentsrechtes anerkannt wird [7], sind verschiedene Stimmen laut geworden, die eine Anwendung dieses Grundsatzes auf die gesetzgebenden Körperschaften der Bundesrepublik Deutschland verneinen [8], und zwar in erster Linie mit dem Hinweis auf die entsprechende Praxis in der Zeit der Weimarer Verfassung. Doch wird dabei außer acht gelassen, daß schon während der Weimarer Zeit die Unvereinbarkeit von Reichstags- und Reichsratsmandat

---

1) Art. 81 BV.
2) Art. 108 BV.
3) Art. 3 BV über Organisation des eidgenössischen Versicherungsgerichtes von 1917.
4) Burckhardt, aaO. Anm. zu Art. 89.
5) Burckhardt, aaO. Anm. zu Art. 81 BV; Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 507.
6) Art. 12 BV.
7) Partsch-Genzer in AöR, 76. Bd., Seite 187.
8) Hildegard Krüger in Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft, 106. Bd., Seite 718; Scupin in BK, Anm. II, 2 zu Art. 51 Satz 3.

geradezu als absurd bezeichnet wurde [1]. Wenn aber historische Argumente herangezogen werden sollen, dann muß auf die alte Reichsverfassung von 1871 (Art. 9) hingewiesen werden, die die Inkompatibilität zwischen Bundesrats- und Reichstagsmandat bejahte. Die Stellung des heutigen Bundesrates entspricht dem Bundesrat der alten Reichsverfassung mindestens ebenso wie dem Reichsrat der Weimarer Verfassung.

Auch die Entstehungsgeschichte des Grundgesetzes, insbesondere die Beratungen im Parlamentarischen Rat lassen keinen eindeutigen Schluß zu, doch wurde nach überwiegender Meinung im Parlamentarischen Rat die Unvereinbarkeit von Bundestags- und Bundesratsmandat als selbstverständlich betrachtet [2]. Es erscheint völlig widersinnig, daß derselbe Abgeordnete bzw. Minister im Bundestag nach freier Überzeugung und im Bundesrat nach der eventuell anders lautenden Instruktion seiner Länderregierung votieren soll. Eine Mandatskumulation würde zudem die vom Grundgesetz gewollte und für das Gleichgewicht zwischen Bundestag und Bundesrat notwendige Polarität aufheben. Ferner erwartet der Wähler von seinem Abgeordneten und betrachtet es als ein Gebot des Anstandes, daß er sich für ein Mandat entscheidet [3]. Obwohl sie nicht aus einem geschriebenen Satz des Grundgesetzes folgt, hält sich die Unvereinbarkeit von Bundestags- und Bundesratsmandat doch auf der Linie des Grundgesetzes und gilt somit auch für das deutsche Verfassungsrecht [4]. Dementsprechend haben auch die Ministerpräsidenten der Länder auf Grund eines Beschlusses vom 25. und 26. August 1949 auf dem Rittersturz bei Koblenz bisher noch keine Landesminister in den Bundesrat entsandt, die gleichzeitig dem Bundestag angehören. Die einzige positive Unvereinbarkeitsvorschrift des Grundgesetzes findet sich in Art. 55, wonach der Bundespräsident weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes oder eines Landes angehören darf.

---

1) Karl Bilfinger, Der Fall Hildenbrand. In AöR, 47. Bd., S. 891.
2) Koellreutter, aaO. Seite 185.
3) Partsch-Genzer in AöR, 76. Bd., Seite 186.
4) So die überwiegende Meinung: Maunz, aaO. Seite 234; v. Mangoldt, aaO. Art. 51, Anm. 3, Seite 280; Partsch-Genzer in AöR, 76. Bd., Seite 186 u. a.

C) Das österreichische Bundesverfassungsgesetz selbst sowie eine Reihe von Bundes- und Landesgesetzen haben die Ausübung eines Mandats im Nationalrat, im Bundesrat oder in einem Landtag als mit der Bekleidung bestimmter anderer öffentlicher Funktionen unvereinbar erklärt. Den wichtigsten Inkompatibilitätsfall enthält Artikel 59 Absatz 1 BVG: "Niemand kann gleichzeitig dem Nationalrat und dem Bundesrat angehören." Wird ein Mitglied des Bundesrates in den Nationalrat oder umgekehrt ein Mitglied des Nationalrates in den Bundesrat gewählt, so hat die betreffende Person auf eines der Mandate zu verzichten [1]. Unvereinbar mit der Mitgliedschaft im Bundesrat und Nationalrat sind ferner: Das Amt des Bundespräsidenten [2], des Präsidenten des Rechnungshofes [3], des Präsidenten, Vizepräsidenten und eines Mitglieds des obersten Gerichtshofes [4], des Verwaltungsgerichtshofes [5] und des Verfassungsgerichtshofes [6].

Für die Mitglieder des Bundesrates, des Nationalrates und der Landtage sind durch ein Bundesgesetz vom 30. Juli 1925 (BGBl. Nr. 294) verschiedene Unvereinbarkeiten mit verschiedenen Betätigungen in der Privatwirtschaft geschaffen worden; und zwar dürfen diese Personen während ihrer Amtstätigkeit keine leitende Stellung in einer AG, einer auf den Gebieten des Bankwesens, des Handels, der Industrie oder des Verkehrs tätigen GmbH, einer gemeinwirtschaftlichen Anstalt oder einem Landeskreditinstitut einnehmen. Die Annahme solcher Stellungen kann ihnen jedoch bewilligt werden; die Entscheidung darüber steht einem von Nationalrat und Bundesrat aus ihrer Mitte gewählten Unvereinbarkeitsausschuß bzw. dem Landtag zu. Durch Urteil des Verfassungsgerichtshofes kann jedoch auf Mandatsverlust erkannt werden, wenn sie ihre Stellung in gewinnsüchtiger Absicht mißbrauchen [7].

1) Adamovich, aaO. Seite 143.
2) Art. 61 BVG.
3) Art. 122 Abs. 4 BVG.
4) Art. 92 BVG.
5) Art. 134 BVG.
6) Art. 147 BVG.
7) Hans Kelsen, Die Verfassung Österreichs. In Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Band XV, 1925, Seite 59/60.

2. Abschnitt: Die Stellung der einzelnen Mitglieder der drei Räte

I. Rechte der Mitglieder

1. Entschädigung

A) In der schweizerischen Bundesverfassung ist der Grundsatz der Entgeltlichkeit des parlamentarischen Amtes in den Artikel 79 (für den Nationalrat) und 83 BV (für den Ständerat) festgelegt. Die Mitglieder des Ständerates werden gemäß dieser Bestimmung von den Kantonen entschädigt. Die Ständeratsmitglieder erhalten (von den Kantonen) Aufwandsentschädigung (Tagegelder und Reiseentschädigungen) in derselben Höhe, wie die Nationalräte vom Bund [1]. Hinsichtlich der ständerätlichen Kommissionen besteht jedoch eine Ausnahme von der Verpflichtung der Kantone zur Entschädigung der Ständeratsmitglieder, denn gemäß Bundesgesetz vom 6. Oktober 1923 betr. die Tagegelder und Reiseentschädigungen des Nationalrates und der Kommissionen der eidgenössischen Räte werden die Tagegelder und Reiseentschädigungen für die Kommissionen des Ständerates vom Bund getragen.

B) Die Entschädigung der Mitglieder des deutschen Bundesrates geschieht naturgemäß durch die Länder, deren Regierungen sie ja angehören und von denen sie ein festes Gehalt und Aufwandsentschädigung beziehen. Der Bund gewährt lediglich die Fahrtkosten und Tagegelder für die Mitglieder des Bundesrates und der Ausschüsse. Für die Mitglieder des Bundesrates und seiner Ausschüsse hatte Artikel 74 Absatz 2 des Entwurfes von Herrenchiemsee darüber hinaus noch das Recht zur freien Fahrt mit allen staatlichen Verkehrsmitteln vorgesehen. Dieser Artikel wurde jedoch im Laufe der Beratungen gestrichen und später durch entsprechende Vereinbarungen des Bundesrates mit der Bundesbahn und Bundespost ersetzt. Freifahrkarten erhalten aber nur die Mitglieder des Bundesrates, nicht auch die

---

1) Burckhardt, aaO. Anm. zu Art. 83 BV.

in die Ausschüsse entsandten Beauftragten der Landesregierungen [1].

C) Die Entschädigung der Mitglieder des österreichischen Bundesrates richtet sich nach dem Bundesgesetz vom 9. Dezember 1946 [2] über die Bezüge der Mitglieder des Nationalrates und des Bundesrates usw. Gemäß § 1 Abs. 3 des genannten Gesetzes beträgt die Entschädigung der Bundesratsmitglieder grundsätzlich die Hälfte der Entschädigung der Nationalratsmitglieder, und nach § 11 des gleichen Gesetzes haben die Mitglieder des Bundesrates Anspruch auf unentgeltliche Beförderung innerhalb des Gebietes der Republik Österreich, und zwar für alle Wagenklassen sämtlicher Eisenbahn-, Schiffahrts- und Postkraftfahrlinien. Der gesamte Aufwand für die Entschädigung der Bundesratsmitglieder wird aus Bundesmitteln bestritten [3].

2. Immunität, Indemnität und Redefreiheit

A) Um den Parlamentsmitgliedern die Möglichkeit einer freien, ungestörten Erfüllung ihrer parlamentarischen Funktion zu sichern, haben die jeweiligen Verfassungen entsprechende Vorschriften aufgestellt. Die wichtigste dieser Sicherungen ist die sogenannte parlamentarische Immunität, die eine dem Abgeordneten persönlich garantierte Unverletzlichkeit darstellt. Die Schweiz hat diese Sicherung im "Bundesgesetz über die politischen und polizeilichen Garantien der Eidgenossenschaft" vom 26. 3. 1934 niedergelegt [4].

Gemäß Artikel 1 des genannten Gesetzes darf gegen ein Mitglied der beiden Räte während der Dauer der Bundesversammlung eine Strafuntersuchung wegen eines Verbrechens, Vergehens oder wegen einer Polizeiübertretung, die sich nicht auf seine amtliche Stellung beziehen, nur mit seiner schriftlichen Zustimmung oder mit Zustimmung des Rates, dem es angehört, eingeleitet werden. Beziehen sich die strafbaren Handlungen auf die amtliche Stellung eines Ratsmitgliedes, so kann nur durch Beschluß

---

1) v. Mangoldt, aaO. Anm. 6 der Einl. zu Abschn. IV.
2) BGBl. Nr. 22/47.
3) § 13 des genannten Gesetzes.
4) AS n. F. 50,509.

der Bundesversammlung eine, in ihrer Art durch verschiedene Vorschriften bestimmte, gerichtliche Verfolgung eintreten [1]. Von diesem Verfolgungsprivileg bestehen jedoch zwei Ausnahmen, nämlich, wenn der Abgeordnete auf frischer Tat bei der Verübung eines Verbrechens ertappt oder wegen Fluchtverdachts vorsorglich verhaftet wird. Doch auch für eine solche Verhaftung muß innerhalb von 24 Stunden um die Zustimmung des Rates nachgesucht werden, es sei denn, der Verhaftete hat sein schriftliches Einverständnis zur Verhaftung gegeben [2].

Um ihr Mandat in voller Unbefangenheit ausüben zu können, genießen die Mitglieder der eidgenössischen Räte auch Redefreiheit und Unverantwortlichkeit (Indemnität), d. h., sie sind für ihre Voten nicht verantwortlich, und es kann gegen sie nie eine hierauf bezügliche Klage erhoben werden [3]. Gemäß dieser Bestimmung darf somit ein Ratsmitglied wegen Wortdelikten, die es durch seine Stimmabgabe oder durch Äußerungen im Schoße des Rates oder in den Beratungen einer Kommission in Ausübung seines Mandats begangen hat, weder zivilrechtlich noch strafrechtlich belangt, noch disziplinarisch gemaßregelt werden [4]. Die Mitglieder der eidgenössischen Räte genießen ferner noch das sogenannte Wehrprivileg, d. h., sie sind während der Dauer der Session vom militärischen Instruktionsdienst befreit. In der Praxis wird jedoch die Einberufung zum Wehrdienst von der Bundesversammlung als Entschuldigungsgrund behandelt [5].

B) Den Mitgliedern des deutschen Bundesrates stehen weder Immunitäten wie den Mitgliedern der eidgenössischen Räte, noch Zeugnisverweigerungsrechte wie den Mitgliedern des deutschen Bundestages zu. Es muß dies schon aus der Tatsache geschlossen werden, daß beim Bundesratsprinzip nicht von Abgeordneten im eigentlichen Sinne gesprochen werden kann und eine völlige Un-

---

1) Art. 1, 17, 20 - 25 des Bundesgesetzes über die Verantwortlichkeit der eidgen. Behörden und Beamten vom 9. XII. 1850.
2) Art. 1 Abs. 2 des Garantiegesetzes.
3) Art. 1 Abs. 2 des Verantwortlichkeitsgesetzes vom 9. XII. 1890; Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 512.
4) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 512.
5) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 518.

befangenheit schon wegen ihrer Instruktionsgebundenheit nicht erforderlich ist. Eine entsprechende Bestimmung war im Entwurf von Herrenchiemsee enthalten (Art. 74), die jedoch ohne jede Erörterung im Parlamentarischen Rat und ohne jeden Versuch, sie durch eine ähnliche Regelung zu ersetzen, gefallen ist [1].

C) Auch für den österreichischen Bundesrat gilt das Prinzip der freien Meinungsäußerung und das der beruflichen und außerberuflichen Immunität. Die Mitglieder des österreichischen Bundesrates genießen während der ganzen Dauer ihrer Funktion die Immunität von Mitgliedern eines Landtages, der sie entsendet hat [2]. Die Immunität der Mitglieder der Landtage ist aber in gleicher Weise geregelt wie die Immunität der Nationalratsmitglieder, die in Artikel 57 BVG ihren Niederschlag gefunden hat und im einzelnen der schweizerischen Regelung entspricht. Da die Mitglieder des Bundesrates nicht als solche, sondern nur als Delegierte des Landtages immun sind, hat die Zustimmung zu einer behördlichen Verfolgung von Bundesratsmitgliedern nicht der Bundesrat, sondern der Landtag zu erteilen, der das Mitglied delegiert hat [3]. Nach Landesrecht ist auch der Umfang der Immunität zu bestimmen [4].

3. <u>Interpellationsrecht, Fragerecht und Postulate</u>

A) Gemäß Artikel 85 Ziffer 11 BV steht der schweizerischen Bundesversammlung die Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege zu. Zu diesem Zweck stehen den beiden Räten verschiedene parlamentarische Aufsichtsmittel zur Verfügung, dem Ständerat insbesondere in der Form von Interpellationen und Postulaten. Interpellationen sind schriftliche Begehren von Ratsmitgliedern an den Bundesrat um Auskunftserteilung über einen die Angelegenheiten des Bundes betreffenden Gegenstand [5]. Interpellationen sind dem Präsidenten schriftlich

---

1) v. Mangoldt, aaO. Anm. 2 zu Art. 51, Seite 281.
2) Art. 58 BVG.
3) Kelsen, in Jahrbuch d. öffentl. Rechts, Bd. XI, Seite 250.
4) Frisch, aaO. Seite 94.
5) Art. 22 Gesch.-VG, Art. 39 GR StR.

und unterzeichnet einzureichen und müssen durch mindestens drei Ratsmitglieder unterstützt sein. Die Interpellation bildet vielfach das Mittel, mit dem der Bundesrat veranlaßt wird, zu aktuellen Landesfragen Stellung zu nehmen [1], denn der Bundesrat ist zur mündlichen Beantwortung der Interpellation verpflichtet.

Postulate stellen selbständige schriftliche Anträge von Ratsmitgliedern an den Ständerat dar, dahingehend, daß dieser den Bundesrat unverbindlich einladen soll, über einen nicht in Beratung stehenden Gegenstand Bericht zu erstatten oder Antrag zu stellen [2].

B) Parlamentarische Kontrollrechte, wie sie den einzelnen Ratsmitgliedern der schweizerischen Bundesversammlung zustehen, kennt das deutsche Recht, bis auf das Fragerecht des § 25 GOBR, nicht. Nach dieser Bestimmung können die Mitglieder des deutschen Bundesrates in der Vollversammlung an die Mitglieder der Bundesregierung oder deren Vertreter Fragen stellen; dasselbe Recht besitzen die Mitglieder der Ausschüsse in den Ausschußsitzungen. Die Rechte aus Artikel 53 GG sind keine Rechte (Interpellationsrecht usw.) der einzelnen Mitglieder des Bundesrates, sondern Rechte des Bundesrates als Gesamtheit.

Völlig aus der Konstruktion des Bundesrates zu verstehen ist die Vorschrift des Artikels 43 Absatz 2 GG, wonach die Mitglieder des Bundesrates zu allen Sitzungen des Bundestages und seiner Ausschüsse Zutritt haben und vom Bundestag jederzeit gehört werden müssen. In einem echten Zweikammersystem wäre diese Vorschrift nicht denkbar. Sie kann aber dazu führen, daß Meinungsverschiedenheiten der beiden Gesetzgebungsorgane bereits zu einem Zeitpunkt geschlichtet und beseitigt werden, zu dem der Bundesrat noch gar nicht amtlich mit der Sache befaßt wurde. Bei geschickter Handhabung kann dieses Recht der einzelnen Bundesratsmitglieder zu einem reibungslosen Ablauf der Gesetzgebung beitragen.

---

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 552.
2) Art. 37 GR StR.

C) Das Interpellationsrecht des österreichischen Bundesrates [1] kann insoweit als ein Recht der einzelnen Bundesratsmitglieder betrachtet werden, als Anfragen, die ein Bundesratsmitglied an ein Mitglied der Bundesregierung richten will, mit wenigstens drei eigenhändig beigesetzten Unterschriften versehen sein müssen. Die Anfragen sind dem Bundesratsvorsitzenden zu übergeben und werden von diesem sofort dem Befragten mitgeteilt. Der Befragte kann mündlich oder schriftlich Antwort geben oder die Beantwortung mit Angabe der Gründe ablehnen [2]. Dieses Interpellationsrecht befugt die Mitglieder des Bundesrates, die Mitglieder der Bundesregierung über alle Gegenstände der Vollziehung zu befragen und alle einschlägigen Auskünfte zu verlangen [3]. Das Interpellationsrecht, mit dem jedes Regierungsmitglied zur Verantwortung gezogen werden kann, hat sich so zum wirksamsten Kontrollmittel der Volksvertretung entwickelt und sich als wesentlich brauchbarer erwiesen als der schwerfällige Gang einer förmlichen Ministeranklage [4].

In diesem Zusammenhang zu nennen ist auch das Petitionsrecht, das zwar jedermann zusteht, doch darum hierher gehört, weil Petitionen an den Bundesrat von einem Mitglied desselben überreicht werden müssen [5]. Dadurch ist den Mitgliedern des Bundesrates eine wichtige Funktion der Mitwirkung an der Ausübung des Petitionsrechts eingeräumt. Die in anderen Staaten gebräuchliche Einrichtung einer ständigen Petitionskommission kennt das österreichische Bundesverfassungsgesetz nicht.

4. Initiativrecht, Motionen

A) Der Anstoß zur Tätigkeit der eidgenössischen Räte erfolgt in erster Linie durch die Ausübung des Vorschlagsrechts, das gemäß Artikel 93 Absatz 1 BV auch jedem Ständeratsmitglied zusteht. Die rechtliche Bedeutung dieses Vorschlagsrechts ist

---

1) Art. 52 BVG, §§ 56 bis 59 GOBR.
2) § 57 Lit. D GOBR.
3) Art. 52 BVG, § 56 GOBR.
4) Frisch, aaO. Seite 111.
5) § 60 GOBR.

aber nicht diejenige eines Initiativrechts, vielmehr stellt das Vorschlagsrecht des einzelnen Ratsmitgliedes lediglich ein Initiativbegehrensrecht dar, d. h., der Vorschlag des einzelnen Ratsmitgliedes gelangt als "Motion" vor den Ständerat mit der rechtlichen Wirkung, daß dieser verpflichtet ist, den Gegenstand des Vorschlags in Beratung zu ziehen und darüber einen Entscheid zu treffen [1]. Beschließt nun der Rat, auf einen in Form einer Motion eingebrachten Gesetzes- oder Beschlussesentwurf nicht einzutreten oder verwirft er denselben nach erfolgter Durchberatung, so bleibt die Sache auf sich beruhen, und es wird der betreffende Beschluß dem anderen Rat nicht mitgeteilt [2]. Wird dagegen die Motion für erheblich erklärt, so wird mit der Mitteilung dieses Beschlusses an den anderen Rat dieser mit der Sache befaßt, und der die Motion für erheblich erklärende Rat macht mit der Mitteilung an den anderen Rat gleichzeitig von seinem Initiativrecht Gebrauch. Die Motionen erzeugen somit keine rechtlichen Wirkungen außerhalb des Rates, in welchem sie eingebracht worden sind, vielmehr wird der andere Rat nicht schon infolge der Motion, sondern erst infolge des Beschlusses des die Motion erheblich erklärenden Rates mit der Sache befaßt [3].

Zu unterscheiden sind grundsätzlich zwei verschiedene Arten von Motionen: Einmal die Gesetzesvorschläge der einzelnen Mitglieder in Form ausgearbeiteter Entwürfe, die aber in der Praxis fast gar nicht vorkommen, und zum anderen die Motionen des einzelnen Ratsmitgliedes als Vorschlag zur Weisung an den Bundesrat, d. h. ein Antrag des Inhalts, der Rat möge beschließen, den Bundesrat einzuladen, einen Gesetzesentwurf vorzulegen [4]. Letzteres ist in der Praxis die Regel und wurde auch in Artikel 37 Absatz 1 GR StR als Grundsatz niedergelegt. Gegenstand der Motion kann jeder in den Geschäftskreis der Räte fallende Gegenstand sein, also auch ein auf Revision der Bundesverfassung gerichteter Antrag. Es gibt somit keine mate-

---

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 547;
Seeger, aaO. Seite 9 ff.
2) Art. 4 Abs. 4 Gesch.-VG.
3) Seeger, aaO. Seite 11/12.
4) ebenda, Seite 13.

riellen Beschränkungen des Initiativrechts. Wie bereits betont, ist die Motion graduell weit entfernt vom Gesetzesvorschlag; trotzdem kann ihr Vorschlagsqualität in dem Sinne nicht abgesprochen werden, als sie die Voraussetzung zu einer den Bundesrat verpflichtenden Weisung, der Bundesversammlung einen Gesetzesentwurf vorzulegen, bildet. Man kann somit sagen: Die Motion hat die Fähigkeit, Gesetzesvorschlag zu werden [1].

B) Ein Initiativrecht der einzelnen Mitglieder des deutschen Bundesrates oder eines einzelnen Landes kennt das Bonner Grundgesetz nicht; vielmehr können Gesetzesvorschläge des Bundesrates nur durch einen Beschluß der Körperschaft zustande kommen [2]. Allerdings kann dieser Beschluß durch ein einzelnes Bundesratsmitglied veranlaßt sein; doch muß es dazu die für den Beschluß des Bundesrates erforderliche Mehrheit zusammenbringen.

C) Ebensowenig kommt den einzelnen Mitgliedern des österreichischen Bundesrates ein Initiativrecht zu, sondern nur der Bundesrat als "Kammer" ist berechtigt, einen Gesetzesantrag durch Vermittlung der Bundesregierung im Nationalrat einzubringen [3].

II. Pflichten der Mitglieder - Die Präsenzpflicht

A) Den bereits dargestellten Rechten entsprechen auch verschiedene Pflichten der einzelnen Ständeratsmitglieder. Die wesentlichste und einzige, die im Geschäftsreglement des Ständerates ihren Niederschlag gefunden hat, ist die Präsenzpflicht bei den Sitzungen des Rates. Sind die Abgeordneten verhindert, so müssen sie den Präsidenten davon unterrichten. Ferner verlangt das Geschäftsreglement des Ständerates, daß die Mitglieder des Ständerates den Sitzungen in dunkler Kleidung beiwohnen [4].

---

1) Seeger, aaO. Seite 14.
2) v. Mangoldt, Anm. 2 zu Art. 76; Schäfer, aaO. Seite 61.
3) Frisch, aaO. Seite 117 u. a. Art. 41 Abs. 1 Satz 2 BVG.
4) Art. 5 und 8 GR StR.

B) Bei den Mitgliedern des deutschen Bundesrates von einer Präsenzpflicht sprechen, hieße die besondere Struktur des Bundesrates verkennen; die Bundesratsmitglieder sind einmal keine freien Abgeordneten, sondern weisungsgebundene "Landesvertreter" und daher zwar ihrem Land gegenüber verpflichtet, an den Sitzungen des Bundesrates teilzunehmen, aber nicht gegenüber dem Bund, und zum anderen sind beim deutschen Bundesrat das Entscheidende die Stimmen und nicht die Mitglieder, d. h., ein Vertreter kann für sein Land die volle Stimmenzahl abgeben. Dies ist insbesondere für kleinere Länder von Bedeutung, die sonst ihr halbes Kabinett für die häufigen Sitzungen des Bundesrates entbehren müßten.

C) Jedes Mitglied des österreichischen Bundesrates sowie jedes Ausschußmitglied ist verpflichtet, an den Sitzungen des Bundesrates bzw. an den Sitzungen und Arbeiten des Ausschusses teilzunehmen [1]. Außer dem Falle der Beurlaubung, die vom Vorsitzenden bzw. dem entsprechenden Landtag erteilt wird, kann die Abwesenheit der Bundesratsmitglieder nur durch triftige Gründe entschuldigt werden [2].

3. Abschnitt: Die Mitwirkung der drei Räte bei der Gesetzgebung

I. Das Initiativrecht

A) Das Vorschlagsrecht der beiden Räte der schweizerischen Bundesversammlung und damit auch des Ständerates stützt sich auf Artikel 93 BV. Häufig geht allerdings dem Vorschlag eines Rates ein solcher eines einzelnen Ratsmitgliedes voraus. Wird nämlich eine Motion [3], die einen ausgearbeiteten Entwurf zum Inhalt hat, für erheblich erklärt, so ist dieser Beschluß der Vorschlagsbeschluß dieses Rates und die Mitteilung des Be-

---

1) §§ 10, 21 GOBR.
2) § 11 Lit. A und B GOBR.
3) Siehe oben Kapitel 3, Abschn. 2, Seite 84 - 86, 4 A).

schlusses an den anderen Rat ist der Gesetzesvorschlag eines Rates [1]. Nimmt dieser den Entwurf nach erfolgter Durchberatung an, so liegt ein Gesetz- oder Beschlußentwurf der Bundesversammlung vor. Beschließt der Rat Nichteintreten, oder verwirft er den Entwurf nach erfolgter Durchberatung, so hat er den Vorschlag des anderen Rates abgelehnt.

Dagegen genügt nicht der Beschluß eines Rates (nach Eingang einer entsprechenden Motion), vom Bundesrat die Vorlage eines Gesetzes- oder Beschlussesentwurfes zu verlangen, vielmehr muß gemäß Artikel 14 Gesch.-VG der andere Rat zustimmen, um eine Verpflichtung des Bundesrates herbeizuführen. Diese Einschränkung des Initiativrechts eines Rates besteht erst seit Inkrafttreten des neuen Geschäftsverkehrsgesetzes vom 9. X. 1902. Nach dem Geschäftsverkehrsgesetz vom 22. XII. 1849 bedurfte eine Weisung an den Bundesrat, einen Gesetzentwurf vorzulegen, nicht der Zustimmung des anderen Rates [2].

B) Auch der deutsche Bundesrat ist berechtigt, Gesetzesvorlagen beim Bundestag einzubringen. Damit steht der Bundesrat dem Bundestag als Initiant gegenüber und verpflichtet diesen zur Ingangsetzung des Gesetzgebungsverfahrens. Der Bundesrat kann jedoch seine Gesetzesentwürfe nicht unmittelbar dem Bundestag vorlegen, vielmehr muß er sie der Bundesregierung übergeben. Diese muß sie dem Bundestag vorlegen, wobei sie ihre eigene Auffassung darzulegen hat [3]. Die Bundesregierung übernimmt durch die Zuleitung die Vorlage aber nicht als eigene, auch dann nicht, wenn sie ihr zustimmt, sondern sie leitet lediglich eine fremde Vorlage weiter [4]. Dabei bedeutet es eine gewisse Schwächung des deutschen Bundesrates, daß der Bundesregierung zur Weiterleitung seiner Vorlage an den Bundestag keine Frist gesetzt ist. Man wird aber annehmen müssen, daß

---

1) So Burckhardt, aaO. Anm. II, 2 zu Art. 93;
a. A.: Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 548/49, die aber m. E. nicht in Einklang zu bringen ist mit Art. 93 BV.
2) Seeger, aaO. Seite 21/22.
3) Art. 76 Abs. 3 GG.
4) Giese, aaO. Bem. II, 5 zu Art. 76;
Schäfer, Der Bundesrat. Seite 62.

die Zuleitung innerhalb einer angemessenen Frist zu geschehen hat [1].

Außer bei Ausübung dieses eigenen Initiativrechts wird der Bundesrat in diesem Stadium des Gesetzgebungsverfahrens noch in einem anderen Falle tätig, nämlich bei Vorlagen der Bundesregierung, denn die Initiativrechte der Bundesregierung und des Bundesrates sind miteinander verkoppelt, d. h., auch die Bundesregierung darf ihre Vorschläge nicht unmittelbar dem Bundestag zuleiten, sondern muß sie zuerst dem Bundesrat mitteilen ("Der erste Durchgang") [2]. Der Bundesrat kann zu den Regierungsvorlagen Stellung nehmen, d. h., er muß in jedem Falle Gelegenheit zu einer solchen Stellungnahme haben. Der Bundesrat hat also ein Begutachtungsrecht, wobei die rechtliche Bedeutung dieser Stellungnahme über die einer Empfehlung nicht hinausgeht [3]. Der Bundesrat ist aber nicht verpflichtet, zu den Vorlagen der Bundesregierung Stellung zu nehmen; es ist nur die Rede von einer Berechtigung. Ob der Bundesrat von seinem Recht Gebrauch machen will, bleibt ihm überlassen [4]. Die Bundesregierung muß in jedem Fall die Stellungnahme des Bundesrates zusammen mit der Vorlage dem Bundestag zuleiten, denn in einer ablehnenden Stellungnahme des Bundesrates liegt gewissermaßen ein Gegenargument gegen die Begründung der Bundesregierung [5]. Stimmt der Bundesrat der Regierungsvorlage zu, so kann diese sofort dem Bundestag zugeleitet werden; lehnt der Bundesrat aber ab oder macht er Änderungsvorschläge, so kann die Bundesregierung versuchen, durch Verhandlungen mit dem Bundesrat eine Einigung herbeizuführen. Sie kann aber auch ihre Vorlage mit der Stellungnahme des Bundesrates und ihrer eigenen Erwiderung an den Bundestag weiterleiten [6]. Die Stellungnahme ist für den Bundesrat rechtlich unverbindlich; er ist an die bei dieser Gelegenheit geäußerte Meinung bei seinen späteren Entscheidungen

---

1) Giese, aaO. Bem. II, 5 zu Art. 76; Schäfer, aaO. Seite 62.
2) Art. 76 Abs. 2 GG.
3) v. Mangoldt, aaO. Seite 416.
4) Maunz, aaO. Seite 141; Giese, aaO. Art. 76, Anm. 4; Strickrodt in ÖV, 1950, Seite 527.
5) Triepel in AöR, Band 39, Seite 485.
6) Herrfahrdt in BK, Erl. 2 zu Art. 76.

nicht gebunden [1]. Der Bundesrat kann sich für seine Stellungnahme nicht beliebig Zeit lassen, d. h., er kann auf diese Art nicht die Einbringung einer Vorlage verzögern, um sie dann endgültig zu verhindern, sondern er muß innerhalb einer Frist von drei Wochen, vom Eingang der Vorlage im Bundesrat an gerechnet, Stellung nehmen. Diese Frist kann von der Bundesregierung nicht verlängert werden [2]. Doch ist es bei problem- und umfangreichen Gesetzentwürfen dem Bundesrat oft nur unter größten Schwierigkeiten möglich, sich innerhalb der Dreiwochenfrist über seine Stellungnahme klar zu werden. Wenn sich in einem solchen Fall der Bundesrat notgedrungen auf eine nur vorläufige Stellungnahme beschränkt und später eine eingehendere Äußerung nachreicht, ist es ein Gebot der Loyalität, daß die Bundesregierung diese spätere Stellungnahme dem Bundestag weiterleitet [3].

Kommt die Stellungnahme des Bundesrates nicht mit der für Beschlüsse notwendigen absoluten Mehrheit, sondern nur mit relativer Mehrheit zustande, so liegt zwar kein rechtswirksamer Beschluß, aber doch eine Stellungnahme vor, die von der Bundesregierung an den Bundestag mit der Vorlage weitergeleitet werden kann, aber nicht muß [4].

Die politische Bedeutung dieses "ersten Durchganges" ist eine nicht unerhebliche, da durch dieses Verfahren der Bundestag schon während seiner ersten Beratungen eines Gesetzentwurfes die Einstellung des Bundesrates kennt und soweit ihm möglich auch berücksichtigen kann. Auf diese Weise kann der Bundestag schon frühzeitig etwaige Meinungsverschiedenheiten mit dem Bundesrat aus dem Wege räumen und damit das Einspruchsverfahren verhindern. Dieser erste Durchgang bedeutet somit auch eine Stärkung der Stellung des Bundesrates.

---

1) v. Mangoldt, Art. 76, Anm. 2;
Wessel in AöR, 77. Band, Seite 311.
2) v. Mangoldt, Anm. 2 zu Art. 76.
3) Schäfer, Der Bundesrat. Seite 67.
4) Herrfahrdt in BK, Erl. II, 2 zu Art. 76;
Nawiasky, Grundgedanken des GG. Seite 119;
Kratzer in AöR, 77. Band, Seite 273.

C) Auch der österreichische Bundesrat kann seine Gesetzesanträge nur durch Vermittlung der Bundesregierung im Nationalrat einbringen [1]. Die notwendige Vermittlung der Bundesregierung bedeutet aber für sich allein noch keine Schlechterstellung des Bundesrates, wie dies Lamp [2] annimmt, weil der Bundesregierung nicht verwehrt werden könne, der Bundesratsvorlage einen Antrag auf Ablehnung beizufügen. Dieselbe Befugnis hat auch die deutsche Bundesregierung bei Vorlagen des Bundesrates. Das Manko liegt vielmehr darin, daß nicht auch die Vorlagen der Bundesregierung - wie im deutschen Recht - zuerst zum Bundesrat und von da mit dessen Stellungnahme zum Nationalrat gelangen. Es fehlt also hier weniger die Gleichstellung im Verhältnis zum Nationalrat als vielmehr im Verhältnis zur Regierung.

II. Verfahren bei einfachen Bundesgesetzen und Bundesbeschlüssen

A) Die schweizerische Regelung

Art. 89 BV bestimmt, daß für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse die Zustimmung beider Räte erforderlich ist, d. h., der Ständerat der Eidgenossenschaft besitzt bezüglich der Gesetzgebung die gleichen Rechte wie der Nationalrat. Durch übereinstimmenden Beschluß beider Räte wird der Gesetzesinhalt festgelegt bzw. der Gesetzesbefehl erteilt, es sei denn, 30 000 stimmberechtigte Schweizerbürger oder acht Kantone verlangen eine Volksabstimmung.

Um aber ein reibungsloses Zusammenarbeiten der beiden eidgenössischen Räte sicherzustellen, mußte eine bestimmte Ordnung dieser Zusammenarbeit geschaffen werden. Dies ist geschehen im Bundesgesetz über den Geschäftsverkehr zwischen Nationalrat, Ständerat und Bundesrat vom 9. Okt. 1902. Im Geschäftsverkehrsgesetz haben folgende Punkte eine besondere Regelung erfahren:

1. Die Feststellung der Priorität, 2. Die Übermittlung der Beschlüsse des einen Rates an den anderen und 3. Die Bereinigung von Differenzen.

---

1) Art. 41 BVG.
2) aaO. Seite 93.

1. Die Prioritätsverteilung

Ein Gesetzesvorschlag des schweizerischen Bundesrates befaßt ipso jure beide Räte gleichzeitig. Ein in den Geschäftskreis beider Räte fallender Gegenstand soll von diesen aber nicht gleichzeitig behandelt werden; ein solcher muß vielmehr von einem Rat durchberaten sein, bevor er der Beratung und Beschlußfassung des anderen Rates unterliegen kann. Derjenige Rat, der die Geschäfte zuerst zu behandeln hat, besitzt die Priorität. Vor dem Zusammentritt der beiden Räte haben sich ihre Präsidenten darüber zu verständigen, welchem Rat in dem einzelnen Geschäft die Priorität zustehen soll, d. h. von welchem es zuerst zu behandeln sei. Diese Prioritätsverteilung der Präsidenten unterliegt der Genehmigung der beiden Räte [1]. Wenn vor dem Zusammentritt der Räte ein Geschäft vom Bundesrat als ein besonders dringliches bezeichnet wird, so bedarf die Prioritätsverteilung der Präsidenten nicht der Zustimmung der beiden Räte [2]. Es hat sich aber eine gewisse Übung herausgebildet, indem für bestimmte Kategorien von Geschäften die Priorität stets dem gleichen Rat zugesprochen bleibt oder abwechselnd dem einen oder anderen zukommt [3].

2. Die Übermittlung der Beschlüsse des einen Rates an den anderen

Die in bezug auf Gesetzes- und Beschlussesentwürfe gefaßten Beschlüsse des einen Rates sind nach Schluß der Beratung vom Präsidenten und Protokollführer zu unterzeichnen und mit einem Begleitschreiben in der Regel innerhalb zweier Tage dem anderen Rat mitzuteilen [4]. Es mag nun vorkommen, daß der erstbehandelnde Rat eine Vorlage verwirft oder auf die Behandlung gar nicht eintritt. Doch auch in diesen Fällen muß das Verfahren strikte eingehalten werden, indem die eine Kammer ihre

---

1) Art. 2 Abs. 1 Gesch.-VG.
2) Art. 2 Abs. 2 Gesch.-VG.
3) Condrau, aaO. Seite 135.
4) Art. 4 Abs. 1 Gesch.-VG.

Schlußnahme der anderen mitteilt und der zweite Rat die Vorlage frei behandeln kann. Es ergibt sich dies einmal aus dem Satze, daß die Vorlagen des Bundesrates beide Räte gleichzeitig befassen und zum anderen aus dem Grundsatz der Gleichberechtigung beider Räte, denn der zweitbefaßte Rat kann sich das Recht nicht nehmen lassen, ein vom Prioritätsrat verworfenes Gesetz durchzuberaten, sofern ihm dies gut scheint [1].

3. Die Differenzen (Konflikt und Konfliktslösung)

Nachdem sich beide Räte der eidgenössischen Bundesversammlung mit einer Sache befaßt haben, können sich verschiedene Differenzen ihrer Beschlüsse ergeben, sei es, daß der erstbehandelnde Rat eine Vorlage angenommen hat und der andere Rat verneint bereits die Eintretensfrage oder verwirft den Entwurf im ganzen, sei es, daß er dem Entwurf im ganzen zustimmt und nur in Einzelheiten von den Beschlußnahmen des erstbehandelnden Rates abweicht; er kann Neues beifügen und Vorhandenes streichen. In allen diesen Fällen müssen die vorhandenen Differenzen beseitigt werden, bevor die Tätigkeit der Bundesversammlung durch die Schlußabstimmung erledigt werden kann. Eine Differenz in diesem Sinne liegt auch vor, wenn der erstbehandelnde Rat eine Vorlage verwirft oder auf die Behandlung gar nicht eintritt und der zweitbehandelnde Rat in irgendeiner Form der Vorlage zustimmt. Zur Bereinigung dieser Differenzen geht das Geschäft an den ersten Rat zurück. Kommt auch dann kein übereinstimmender Beschluß der beiden Räte zustande, so wird das Geschäft weiter von Rat zu Rat hin- und hergeschoben [2].

Dieses Verfahren wird solange fortgesetzt, bis eine Einigung erreicht ist ober bis beide Räte beschließen, auf ihren abweichenden Schlußnahmen zu beharren. Zum Zwecke der Vermeidung einer endlosen Debatte hat sich bei diesem Verfahren die Beratung auf die Punkte zu beschränken, über welche eine Einigung noch nicht erzielt worden ist [3]. Die Erfahrung hat aber

---

1) Condrau, aaO. Seite 135/36.
   Seeger, aaO. Seite 104.
2) Art. 5 Gesch.-VG.
3) Art. 5 Abs. 2 und 3 Gesch.-VG.

gezeigt, daß durch das Verfahren des Hin- und Herschiebens sich die meisten Differenzen schlichten lassen, wenn es auch manchmal schwer und mühsam gehen mag [1]. Kommt aber im eben geschilderten Bereinigungsverfahren eine Einigung zwischen beiden Räten nicht zustande, beschließen diese vielmehr, auf ihren abweichenden Schlußnahmen zu beharren, so wird durch die Vereinigung der Kommissionen beider Räte von Gesetzes wegen eine Einigungskonferenz gebildet (Verständigungskommission), die versuchen soll, eine Verständigung herbeizuführen und den beiden Räten einen bestimmt formulierten Antrag vorzulegen [2]. In dieser Verständigungskommission wird der Gleichberechtigung der beiden Räte in der Weise Rechnung getragen, daß die Zahl der Kommissionsmitglieder beider Räte auf die gleiche Zahl ergänzt wird [3].

Die Konferenz steht unter dem Vorsitz des Kommissionspräsidenten desjenigen Rates, der für die Behandlung des Geschäftes die Priorität besaß. Der die Beilegung der Differenzen bezweckende Antrag der Konferenz geht zunächst an denjenigen Rat, welcher das Geschäft zuerst behandelt hat. Wenn ein solcher Antrag nicht erzielt werden kann oder wenn über denselben keine Einigung der Räte zustande kommt - wobei jeder der beiden Räte nur einmal Beschluß zu fassen hat -, so gilt die Vorlage als abgelehnt und kann nur auf die für die Gesetzgebung vorgeschriebene Weise wieder zur Behandlung gebracht werden [4]. Nach einer erfolgten Einigung gehen die Gesetze und allgemein verbindlichen Beschlüsse an die Redaktionskommission. Von dort geht der bereinigte Wortlaut an die beiden Räte zurück. Wird er von diesen übereinstimmend gutgeheißen, so findet in jedem derselben noch eine Schlußabstimmung statt [5]. Durch diese wird die erste Phase des Weges der Gesetzgebung, die Feststellung des Gesetzesinhalts, abgeschlossen [6].

---

1) Art. 5 Abs. 2 und 3 Gesch.-VG.
   Condrau, aaO. Seite 138.
2) Art. 6 und 7 Gesch.-VG.
3) Art. 6 Abs. 2 Gesch.-VG.
4) Art. 6 und 7 Gesch.-VG.
5) Art. 8 - 10 Gesch.-VG.
6) Seeger, aaO. Seite 118.

B. Die Regelung des Bonner Grundgesetzes

Zur Klärung der nach dem Grundgesetz gegebenen Lage empfiehlt es sich, von "einfachen Gesetzen" gegenüber "verfassungsändernden Gesetzen" zu sprechen. "Einfache Gesetze" sind alle Gesetze, deren Inhalt keinen verfassungsändernden Charakter aufweist. Unser Grundgesetz teilt diese nichtverfassungsändernden Gesetze noch einmal auf in solche Gesetze, gegen die dem Bundesrat nur ein Einspruchsrecht zusteht und solche, zu deren Zustandekommen die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist. Erstere sollen in diesem Abschnitt Einspruchsgesetze, die letzteren Zustimmungsgesetze genannt werden.

1. Verfahren bei Einspruchsgesetzen

Nach der Schlußabstimmung im Bundestag werden die Gesetzesbeschlüsse durch den Präsidenten des Bundestages unverzüglich dem Bundesrat zugeleitet [1], dessen Mitgliedern die Materie zum Teil infolge der Ausübung ihrer Rechte gemäß Art. 43 Abs. 2 GG bereits bekannt ist. Ergeben sich bei den Beratungen im Bundesrat Differenzen zu dem Gesetzesbeschluß des Bundestages und beabsichtigt der Bundesrat deshalb, gegen den Gesetzesbeschluß des Bundestages Einspruch einzulegen, so muß er vorher einen Vermittlungsausschuß (VA) anrufen [2], der aus Mitgliedern beider Körperschaften besteht.

a) Konflikt und Konfliktslösung - Der Vermittlungsausschuß

Der VA hat die Aufgabe, zwischen Bundesrat und Bundestag zu vermitteln mit dem Ziele, einen Gesetzestext zu finden, der in beiden Organen Aussicht auf Annahme hat. Wenn auch der Gedanke der Verständigung zwischen obersten Bundesorganen an sich keine Neuschöpfung des Grundgesetzes darstellt, so ist doch die Form, in der diese Zusammenarbeit geregelt wurde, für das deutsche Staatsrecht durchaus neu. Die wesentliche Neuerung besteht

---

1) Art. 77 Abs. 1 GG.
2) Art. 77 Abs. 2 Satz 1 GG.

darin, daß es nicht dem Bundesrat überlassen ist, ob er zu einem Gesetz ein bloßes "Nein" sagen oder konstruktiv an der Beseitigung aufgetretener Meinungsverschiedenheiten mitarbeiten will. Vielmehr sind die Verhandlungen vor dem VA unbedingte Voraussetzung für ein später einzuleitendes Einspruchsverfahren.

Nach § 1 der Geschäftsordnung für den Vermittlungsausschuß (GOVA) vom 5. Mai 1951 in der Fassung vom 14. Mai 1952 bilden je zehn Mitglieder des Bundestages und Bundesrates den ständigen VA. Dieser Ausschuß wählt aus seiner Mitte je ein Mitglied des Bundestages und Bundesrates, die sich im Vorsitz vierteljährlich abwechseln und einander vertreten. Für jedes Mitglied des VA ist ein Vertreter zu bestellen; der VA faßt seine Beschlüsse mit der Mehrheit der Stimmen seiner anwesenden Mitglieder [1]. Der VA ist zwar ein ständiger Ausschuß, doch hört er zu existieren auf, wenn der Bundestag aufgelöst wird oder seine Wahlperiode endet, denn damit verlieren seine Mitglieder ihr Abgeordnetenmandat und damit auch ihre Mitgliedschaft im VA. Der Grundsatz der Diskontinuität verbietet es, daß die Abgeordneten des neuen Bundestages, die wiederum dem VA angehören, die alten Vorlagen weiter beraten [2]. Wenn der Bundesrat gegen ein vom Bundestag am letzten Tag seiner Wahlperiode beschlossenes Gesetz Einspruch einlegen will, so kann der alte VA nicht mehr tätig werden. Für diesen Fall muß angenommen werden, daß der Bundesrat den Einspruch ohne vorheriges Verfahren vor dem VA einlegen kann und daß dieser Einspruch die Wirkung eines absoluten Vetos hat, da der neue Bundestag ihn nicht überstimmen kann [3]. Der Beschluß des Bundesrates, den VA anzurufen, hat innerhalb einer Frist von zwei Wochen zu erfolgen [4]. Dabei kommt es für die rechtzeitige Anrufung durch den Bundesrat allein auf die Beschlußfassung in der Vollversammlung des Bundesrates an, ohne daß die Mitteilung an den VA innerhalb der in Artikel 77 Abs. 2 GG festgelegten Frist von zwei Wochen erfol-

---

1) §§ 1, 2, 3 und 8 GOVA.
2) Wessel in AöR, 77. Bd., Seite 289;
   Laband, I, Seite 342;
   Apelt, aaO. Seite 188 u. a.
3) Wessel in AöR, 77. Bd., Seite 290.
4) Art. 77 Abs. 2 GG.

gen müsse [1]. Das Grundgesetz und die GOVA enthalten keine näheren Bestimmungen über Inhalt und Umfang der Anrufung des VA durch den Bundesrat. Doch werden in der Regel die Meinungsverschiedenheiten nur einzelne Bestimmungen betreffen, so daß die Anrufung auf sie beschränkt werden kann. Es ist aber auch möglich, daß der Bundesrat ein Gesetz grundsätzlich ablehnt und nur darum den VA anruft, um das Gesetz mit dem anschließenden Einspruch zu Fall zu bringen. Des weiteren kann der Bundesrat den VA wegen einer Ergänzung eines Gesetzes anrufen [2].

Schließlich kann der Bundesrat auch eine spezielle Bestimmung eines Gesetzes, die er ablehnt, zur Nachprüfung des VA stellen und diesem den Versuch zu einer geeigneten Lösung überlassen, ohne daß er sich für ein bestimmtes einheitliches Ziel einsetzt [3]. Erforderlich ist aber in allen Fällen ein mit der Mehrheit seiner Stimmen zustande gekommener Beschluß des Bundesrates [4].

Der Bundesrat kann die Einleitung des Vermittlungsverfahrens widerrufen bis der Bundestag erneut Beschluß gefaßt hat [5]. Wird das Anrufungsbegehren auf einzelne Gesetzesbestimmungen beschränkt, so darf der VA den etwaigen Änderungsvorschlag auf andere Gesetzesbestimmungen nur dann erstrecken, wenn sie in unmittelbarem inneren Zusammenhang mit jenen stehen und von ihrer etwaigen Änderung betroffen werden. Der Einigungsvorschlag des VA braucht kein Ausgleich zwischen den ursprünglichen Meinungen der beiden Häuser darzustellen, vielmehr kann er auch neben einer Änderung, sowohl eine völlige Aufhebung als auch eine völlige Bestätigung des Gesetzesbeschlusses zum Inhalt haben [6].

Nach einem Einigungsvorschlag auf Aufhebung oder Änderung des vom Bundestag beschlossenen Gesetzes muß der Bundestag über den Vorschlag abstimmen. Stimmt er dabei einem Einigungsvorschlag auf Aufhebung des Gesetzes zu, so ist damit das Gesetz-

---

1) Feststellung des VA.
2) Wessel in AöR, 77. Bd., Seite 296.
3) ebenda, Seite 297.
4) Art. 52 Abs. 3 GG.
5) So Willigmann, aaO. Seite 69.
6) Wessel in AöR, 77. Bd., Seite 303.

gebungsverfahren über die betreffende Vorlage erledigt, ohne daß die Sache erneut vor den Bundesrat kommt. Stimmt er einem Änderungsantrag zu, so geht das Gesetz bzw. der erneut gefaßte Beschluß des Bundestages an den Bundesrat und setzt die Frist für die Einlegung des Einspruchs in Gang. Lehnt dagegen der Bundestag den Aufhebungs- oder Änderungsvorschlag des VA ab, so verbleibt dem Bundesrat das Recht des Einspruchs [1]. Enthält der Einigungsvorschlag eine Bestätigung des Gesetzesbeschlusses, so bedarf es naturgemäß keiner erneuten Beschlußfassung durch den Bundestag, vielmehr hat der Vorsitzende des VA den Vorschlag noch am gleichen Tag den Präsidenten des Bundestages und des Bundesrates mitzuteilen [2]. Kommt ein Einigungsvorschlag nicht zustande, so wird das Verfahren auch ohne solchen in der dritten Sitzung abgeschlossen, wenn dies in der zweiten Sitzung von einem Mitglied beantragt wurde und sich keine Mehrheit für einen Einigungsvorschlag findet [3]. Der Vorsitzende hat den Abschluß des Verfahrens festzustellen und noch am gleichen Tage den Präsidenten des Bundestages und Bundesrates mitzuteilen, wodurch aber die Einspruchsfrist nicht in Gang gesetzt wird [4], vielmehr beginnt die Frist für die Einspruchseinlegung hier und im Falle des § 11 GOVA bereits mit dem Abschluß des Verfahrens vor dem VA [5].

b) Der Einspruch

Nach Abschluß des Vermittlungsverfahrens kann der Bundesrat Einspruch einlegen; dieser bewirkt, daß der Bundestag noch einmal unter erschwerten Bedingungen Beschluß fassen muß, er hat also nur aufschiebende, d. h. suspensive Wirkungen (suspensives Veto). Der Bundestag kann einen mit der Mehrheit seiner Stimmen beschlossenen Einspruch des Bundesrates nur durch Beschluß ebenfalls der Mehrheit seiner Mitglieder zurückweisen. Hat dagegen der Bundesrat den Einspruch mit der Mehrheit von

---

1) Art. 77 Abs. 3 GG.
2) § 11 GOVA.
3) § 12 Abs. 1 und 2 GOVA.
4) § 12 Abs. 3 und 4 GOVA.
5) Art. 77 Abs. 3 GG; Wessel in AöR, 77. Bd., Seite 305; Matz in ÖV, 1949, Seite 183.

mindestens zwei Dritteln seiner Stimmen beschlossen, so bedarf die Zurückweisung durch den Bundestag einer Mehrheit von zwei Dritteln, mindestens aber der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages [1].

Aus dem Wesen des Einspruchs ergibt sich, daß der Bundesrat bei Einspruchsgesetzen an der Gesetzessanktion nicht beteiligt ist, denn Sanktion bedeutet endgültige und maßgebliche Entscheidung darüber, was Gesetz werden soll und daß es Gesetz werden soll. Sie umfaßt die Feststellung des Gesetzesinhalts und die Erteilung des Gesetzesbefehls [2]. Die Willensrichtung des Einspruchs ist aber eine rein negative, d. h. nur auf das Nichtzustandekommen des Gesetzes gerichtet. Da sich die Zuständigkeit des Einspruchs im Verneinen erschöpft, kann er auch nicht als Teilnahme an der Erteilung des Gesetzesbefehls angesehen werden [3], vielmehr ist bei einfachen Gesetzen die Beschlußfassung, die Sanktion, alleinige Aufgabe des Bundestages.

Die Frist für die Einlegung des Einspruchs beträgt eine Woche. Zur Wahrung dieser Frist ist es nicht erforderlich, daß der Einspruch beim Bundestagspräsidenten eingeht, vielmehr genügt, ebenso wie bei der Anrufung des VA, die Beschlußfassung im Bundesrat [4]. Diese verhältnismäßig kurze Frist reicht in Anbetracht des vorausgegangenen Vermittlungsverfahrens aus, das ja über die verschiedenen Meinungen genügend Aufschluß gegeben hat. Wohl aus diesem Grunde ist auch im Gegensatz zur Weimarer Verfassung eine Begründung des Einspruchs nicht mehr vorgeschrieben. Bei der Einspruchseinlegung ist der Bundesrat völlig frei und weder durch einen eigenen noch fremden Beschluß gebunden. Der Bundesrat kann selbst dann Einspruch einlegen, wenn das Gesetz seiner Initiative entstammte oder im ersten Durchgang seine Zustimmung gefunden hatte und dann vom Bundestag unverändert angenommen wurde [5]. Der Bundesrat kann sowohl auf die Einlegung

1) Art. 77 Abs. 4 GG.
2) Siehe die erschöpfenden Literaturangaben hierzu bei Willigmann, aaO. Seite 36, Fußnote 63.
3) Triepel in AöR, 39. Bd., Seite 510.
4) So Herrfahrdt in BK, Anm. II, 3 zu Art. 77 GG. Wessel in DVBl., 1951, Seite 521. a. A. v. Mangoldt, aaO. Art. 77, Anm. 5.
5) Wessel, DVBl., 1951, Seite 501.

des Einspruchs verzichten als auch einen bereits eingelegten Einspruch zurücknehmen. Der Verzicht geschieht entweder stillschweigend, indem er die Einspruchsfrist ungenützt verstreichen läßt [1], oder durch ausdrückliche Verzichtserklärung vor Ablauf der Frist, indem der Bundesrat dem Gesetz "zustimmt". Das Gesetz kann in diesem Fall vor Ablauf der Einspruchsfrist ausgefertigt und verkündet werden [2]. Die Zurücknahme des Einspruchs ist solange zulässig, als der Bundestag noch nicht darüber beschlossen hat [3]. Ein vom Bundestag beschlossenes Einspruchsgesetz kommt somit zustande, wenn der Bundesrat den Antrag gemäß Artikel 77 Absatz 2 GG nicht stellt, auf den Einspruch verzichtet oder ihn zurücknimmt, oder wenn der Einspruch vom Bundestag überstimmt wird [4].

2. Verfahren bei Zustimmungsgesetzen

Zustimmungsgesetze, Gesetze zu deren Zustandekommen die positive Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, sieht unsere Verfassung regelmäßig dann vor, wenn eine bundesrechtliche Regelung die Hoheitsrechte der Länder und die bundesstaatliche Grundordnung unmittelbar berührt. Die Zustimmungsgesetze werden daher auch "föderative Gesetze" genannt [5]. Die ungewöhnliche betonte Hervorhebung des föderativen Gedankens bedeutet eine erhebliche Stärkung sowohl der Position des Bundesrates als auch der Macht der Länder und damit eine Betonung des bundesstaatlichen Charakters überhaupt. Die Fälle, in denen ein Gesetz der Zustimmung des Bundesrates bedarf, sind im Grundgesetz einzeln und erschöpfend aufgeführt.

Die Vermutung spricht nach der Konzeption unserer Verfassung für das Einspruchsgesetz. Fälle, in denen für das Zustandekommen eines Gesetzes die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, enthalten die Artikel 29 Abs. 7, 79 Abs. 2,

1) Art. 78 GG am Ende.
2) Der Ausdruck "zustimmen" ist in diesem Falle untechnisch aufzufassen.
3) v. Mangoldt, Anm. 5 zu Art. 77. Wessel in DVBl., 1951, Seite 523.
4) Art. 78 GG.
5) So Maunz, aaO. Seite 220. Kratzer in AöR, 77. Bd., Seite 267.

84 Abs. 1, 84 Abs. 5, 85 Abs. 1, 87 Abs. 3, 105 Abs. 2 mit 107, 105 Abs. 3, 106 Abs. 3, 106 Abs. 4, 108 Abs. 3, 134 Abs. 4 und 135 Abs. 5 GG.

a) Beteiligung des Bundesrates an der Sanktion

Im Zustimmungsverfahren übt der Bundesrat offensichtlich die Funktion eines rechtsetzenden Organs aus, denn er ist nicht nur auf ein "Ja" oder "Nein" angewiesen, sondern sein Zustimmungsbeschluß ist als völlig gleichberechtigter Gesetzesbeschluß anzusehen. Der Bundesrat ist in diesen Fällen somit gleichberechtigt an der Sanktion beteiligt, denn mit seiner Zustimmung erteilt er einmal den Gesetzesbefehl und stellt zum anderen gleichzeitig den Gesetzesinhalt maßgeblich fest [1]. Er erfüllt damit die Funktion einer zweiten Kammer.

b) Das Verfahren vor dem Vermittlungsausschuß

Das Grundgesetz sieht auch bei Zustimmungsgesetzen ein Vermittlungsverfahren vor, d. h., der Bundesrat kann auch hier, bevor er einem Gesetz seine Zustimmung versagt, den VA anrufen, der die bestehenden Meinungsverschiedenheiten meist durch einen Kompromißvorschlag aus dem Wege räumen kann. Der Unterschied zum Verfahren bei Einspruchsgesetzen besteht aber darin, daß der Bundesrat nicht gezwungen ist, den VA anzurufen, bevor er von seinem Recht der Zustimmungsverweigerung Gebrauch macht. Es steht ihm frei, ob er seine Zustimmung versagen will, ohne vorher versucht zu haben, das Gesetz in seinem Sinne zu ändern.

Ein weiterer wesentlicher Unterschied gegenüber der Regelung bei Einspruchsgesetzen besteht darin, daß nicht allein der Bundesrat, sondern auch Bundestag und Bundesregierung berechtigt sind, den VA anzurufen. Diese sind aber nicht an die

---

1) Maunz, aaO. Seite 216.
v. Mangoldt, aaO. Art. 77,Anm. 3 und Art. 50, Anm. 3.
Schnorr in AöR, 76. Bd., Seite 283.
Herrfahrdt in BK, Art. 77, Anm. I und II, 1.
Dennewitz in ÖD, 1949, Seite 184.
Wessel in AöR, Band 77, Seite 283 u. a.

Zweiwochenfrist gebunden wie der Bundesrat [1] und können den VA anrufen, bevor ein Zustimmungsverweigerungsbeschluß des Bundesrates ergangen ist [2].

Auch kann in diesen Fällen der VA zweimal angerufen werden, allerdings nicht vom gleichen Antragsteller. Wenn der Bundesrat den VA angerufen hat und nach Abschluß dieses Verfahrens einem Gesetz die Zustimmung versagt, so kann die Bundesregierung oder der Bundestag erneut den VA anrufen. Die Anrufung des VA kann von allen drei Organen ebenfalls bis zur erneuten Beschlußfassung im Bundestag zurückgezogen werden. Damit ist aber das Gesetz noch nicht zustande gekommen, es fehlt nach wie vor die positive Zustimmungserklärung des Bundesrates.

Bei Sreit mit dem Bundestag über die Zustimmungsbedürftigkeit eines Gesetzes wird der Bundesrat vorsorglich den VA anrufen, um sich auf jeden Fall das Einspruchsrecht zu erhalten. Der einzige Weg zur endgültigen Klärung dieser Frage bestünde dann nur in einer Anrufung des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 93 Abs. 1 Ziff. 1 GG [3].

C. Die österreichische Regelung

Nach dem Abschluß der dritten Lesung im Nationalrat wird der Gesetzesbeschluß unverzüglich durch dessen Präsidenten dem Bundeskanzler übermittelt, der ihn sofort dem Bundesrat bekanntzugeben hat [4].

1. Fälle der bloßen Kenntnisnahme von Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates

Gesetzesbeschlüsse, die die Vertretung des Bundespräsidenten, die Geschäftsordnung des Nationalrates, die Auflösung des Nationalrates, die Bewilligung des Bundesvoranschlages, die Genehmigung des Rechnungsabschlusses, die Aufnahme oder Konver-

---

1) Wessel in AöR, 77. Bd., Seite 292.
2) Kratzer in AöR, 77. Bd., Seite 279.
3) Eicher in DöV, 1952, Seite 451.
4) Art. 42 Abs. 1 BVG.

tierung von Bundesanleihen oder eine Verfügung über Bundesvermögen betreffen, werden dem Bundesrat lediglich zur Kenntnis mitgeteilt [1]. Solche Gesetzesbeschlüsse des Nationalrates sind ohne weiteres zu beurkunden und kundzumachen. Es bedeutet eine erhebliche Schwäche des österreichischen Bundesrates, daß ihm eine Mitwirkung am Zustandekommen dieser relativ wichtigen Bundesgesetze, zu denen vor allem die großen Finanzgesetze zählen, entzogen ist.

2. Die Einspruchsgesetze

Auch in allen übrigen Fällen ist die Festsetzung des Inhalts der Gesetze dem Nationalrat ausschließlich vorbehalten. Der Bundesrat kann lediglich binnen einer Frist von acht Wochen nach Erhalt des Gesetzesbeschlusses einen mit Gründen versehenen Einspruch durch Vermittlung des Bundeskanzlers beim Nationalrat schriftlich einlegen. Der Einspruch des Bundesrates verhindert das sofortige Wirksamwerden des Gesetzesbeschlusses. Will der Nationalrat die Vorlage nicht fallen lassen, so muß er den Einspruch des Bundesrates in Verhandlung ziehen und einen neuen Beschluß fassen. Wiederholt der Nationalrat seinen ursprünglichen Beschluß bei Anwesenheit von mindestens der Hälfte der Mitglieder, so ist dieser zu beurkunden und kundzumachen [2].

Ein solcher "Beharrungsbeschluß" bedarf somit keiner qualifizierten Mehrheit, sondern nur eines höheren Quorums, um eine Zufallsmehrheit zu vermeiden. Ein Beharrungsbeschluß liegt jedoch nur vor, wenn der Nationalrat den Gesetzesbeschluß ohne Änderung wiederholt. Nimmt er aber anläßlich der neuerlichen Beschlußfassung am Gesetzesbeschluß Änderungen vor, so ist dieser neugefaßte Gesetzesbeschluß, ohne Rücksicht darauf, ob die Änderungen dem Einspruch des Bundesrates Rechnung tragen oder nicht, durch Vermittlung des Bundeskanzlers dem Bundesrat wiederum mitzuteilen, dem gegen diesen Gesetzesbeschluß neuerlich

1) Art. 42 Abs. 5 BVG.
2) Art. 42 Abs. 4 BVG.

binnen acht Wochen das Recht des Einspruches zusteht. Der österreichische Bundesrat kann an Stelle des Einspruchs innerhalb der achtwöchigen Frist beschließen, einen Einspruch nicht zu erheben oder auch die achtwöchige Einspruchsfrist verstreichen zu lassen, ohne "zuzustimmen" und ohne Einspruch zu erheben.

3. Die Zustimmungsgesetze

In zwei Fällen ist dem österreichischen Bundesrat ein stärkeres Mitwirkungsrecht bei der Gesetzgebung eingeräumt; und zwar einmal gemäß Art. 35 Abs. 4 BVG bei Gesetzesbeschlüssen, die eine Abänderung der Bestimmungen der Art. 34 und 35 BVG über die Wahl und die Zusammensetzung des Bundesrates zum Gegenstand haben; zum anderen gemäß Art. 15 Abs. 6 BVG bei Gesetzesbeschlüssen, welche die Frist zur Erlassung von Ausführungsgesetzen der Länder in den Angelegenheiten des Art. 12 BVG kürzer als mit sechs Monaten oder länger als mit einem Jahr bemessen. Solche Gesetzesbeschlüsse bedürfen - abgesehen von der für die Beschlußfassung im Bundesrat überhaupt erforderlichen Stimmenmehrheit - der Annahme durch die Mehrheit der Vertreter von wenigstens vier Ländern [1]. Da in diesen beiden Fällen die Zustimmung des Bundesrates erforderlich ist, kann er durch Verweigerung der Zustimmung oder auch durch ein passives Verhalten das Wirksamwerden des Gesetzes dauernd verhindern.

1) Art. 35 Abs. 4 BVG.

III. Verfahren bei Verfassungsänderungen

A. Die schweizerische Regelung

Die Befugnisse des schweizerischen Ständerates im Verfahren bei Verfassungsänderungen sind im wesentlichen genau die gleichen wie im Verfahren der einfachen Bundesgesetzgebung. Die Verfassung der Eidgenossenschaft unterscheidet eine Total- und eine Partialrevision [1], wobei beide im Wege der Bundesgesetzgebung vorgenommen werden [2]. Weder im Nationalrat noch im Ständerat sind bei Abstimmungen über eine Total- oder Partialrevision der Bundesverfassung ein höheres Quorum oder eine qualifizierte Mehrheit vorgeschrieben. Allerdings kennt das Revisionsverfahren im ganzen erhebliche Abweichungen vom Verfahren der einfachen Bundesgesetzgebung, die sich jedoch im wesentlichen aus der intensiven Einschaltung von Volk und Kantonen in das Verfahren ergeben. Doch weist die Bundesverfassung auch verschiedene Abweichungen auf, die die Mitwirkung der eidgenössischen Räte betreffen. So insbesondere bei Auftreten von Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Räten.

1. Die Totalrevision der Bundesverfassung

Wenn der eine Rat die Totalrevision der Verfassung beschließt und der andere nicht zustimmt - oder wenn 50 000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Totalrevision verlangen -, so muß die Frage, ob eine solche stattfinden soll oder nicht, dem schweizerischen Volke zur Abstimmung vorgelegt werden. Wenn sich dabei die Mehrheit der stimmenden Schweizerbürger bejahend ausspricht, so sind beide Räte neu zu wählen, um die Totalrevision an die Hand zu nehmen. Ist diese Totalrevision von der Bundesversammlung ausgearbeitet und angenommen und von der Mehrheit der Schweizerbürger und der Kantone genehmigt [3], so ergeht nach der bisherigen Praxis ein förmlicher Beschluß der

---

1) Art. 118 BV.
2) Art. 119, 121 Abs. 1 BV.
3) Art. 123 BV.

beiden Räte betreffend die Erwahrung des Abstimmungsergebnisses. Dieser Erwahrungsbeschluß enthält die Promulgation, d. h. die verbindliche Erklärung, daß die Totalrevision auf verfassungsmäßigem Wege zustande gekommen und daher virtuell rechtsverbindlich geworden ist. Die neue Bundesverfassung wird nun vom Bundesrat in der amtlichen Sammlung der Bundesgesetze veröffentlicht [1].

2. Die Partialrevision der Bundesverfassung

Initiativbegehren, welche eine Partialrevision der Bundesverfassung fordern, können in der Form der allgemeinen Anregung oder des ausgearbeiteten Entwurfs gestellt werden.

a) Verfahren bei formulierten Initiativbegehren

Bei formulierten Initiativbegehren hat die Bundesversammlung materiell darauf einzutreten und innerhalb Jahresfrist darüber Beschluß zu fassen, ob sie der Initiative zustimmt oder nicht [2]. Beschließen die Räte, dem Entwurf zuzustimmen, so ist die Volksinitiative durch die Bundesversammlung sofort der Abstimmung von Volk und Ständen vorzulegen; der Bundesrat hat dann den Abstimmungstag festzusetzen. Stimmt dagegen die Bundesversammlung der formulierten Volksinitiative nicht zu, so hat sie diese trotzdem in gleicher Weise wie im Falle der Zustimmung Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten. Jedoch sind die eidgenössischen Räte in diesem Falle nicht ganz ohne Einfluß auf die Abstimmung über die Initiative; es stehen ihnen zwei Wege offen: Sie können der Vorlage den Antrag auf Verwerfung durch Volk und Stände beifügen, sie können aber auch einen von ihnen ausgearbeiteten Entwurf der Volksinitiative gegenüberstellen und diesen gleichzeitig der Abstimmung

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 716/17.
2) Art. 8 des Bundesgesetzes über das Verfahren bei Volksbegehren und Abstimmungen betreffend Revision der BV vom 27. I. 1892.

von Volk und Ständen unterbreiten [1]. Letzteres jedoch ist in der Praxis sehr selten [2]. Kommt innerhalb Jahresfrist ein übereinstimmender Beschluß beider Räte nicht zustande, weil sich diese nicht einigen können, so muß die Volksinitiative ebenfalls Volk und Ständen zur Abstimmung unterbreitet werden.

b) Verfahren bei nichtformulierten Initiativbegehren

Bei nichtformulierten Initiativbegehren in der Form der allgemeinen Anregung muß sich die Bundesversammlung darüber entscheiden, ob sie einverstanden ist oder nicht. Stimmen die Räte der Initiative zu, so haben sie unverzüglich eine Vorlage im Sinne der Initianten auszuarbeiten und diesen Entwurf dem Volk und den Ständen zur Annahme oder Verwerfung vorzulegen. Wenn sich die Räte dabei auf einen Entwurf nicht einigen können, so muß die Partialrevision als gescheitert angesehen werden [3].

Doch erscheint es folgerichtig, diesen Fall ebenso zu behandeln, wie denjenigen, in dem sich die Räte über die Annahme oder Nichtannahme der Volksinitiative in der Form der allgemeinen Anregung nicht einigen können [4]. Im letzteren Fall ist gemäß Artikel 7 Absatz 3 des Bundesgesetzes von 1892 die Volksabstimmung über die Initiative anzuordnen. Lehnen die eidgenössischen Räte das Begehren in der Form der allgemeinen Anregung ab, so ist diese Frage dem Volk zur Abstimmung zu unterbreiten. Spricht sich die Mehrheit der stimmenden Bürger bejahrnd aus, so hat die Bundesversammlung gegen ihren Willen die Revision im Sinne des Volksbeschlusses in die Hand zu nehmen und die von ihr ausgearbeitete Vorlage Volk und Ständen zur Abstimmung zu unterbreiten [5]. Diesem Fall der Ablehnung durch die Bundesversammlung wird derjenige gleichgestellt,

1) Art. 121 Abs. 6 BV.
2) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 725.
3) Art. 7 Gesch.-VG.
4) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 722.
5) Art. 121 Abs. 5 BV.

daß ein übereinstimmender Beschluß der Räte innerhalb Jahresfrist nicht zustande kommt. Hierbei hat also das soeben erwähnte Verfahren stattzufinden [1].

B. Die Regelung des Bonner Grundgesetzes

1. Unabänderliche Prinzipien der Verfassung

Artikel 79 Absatz 3 GG erklärt verschiedene Prinzipien des Grundgesetzes für unabänderlich, d. h., gewisse Grundsätze unserer staatlichen Ordnung sollen künftig jeder Verfassungsänderung entzogen sein; so dürfen die Gliederung des Bundes in Länder, die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung und die in Artikel 1 und 20 GG niedergelegten Grundsätze durch eine Verfassungsänderung nicht angetastet werden. Dies bedeutet jedoch nicht, daß etwa eine Erweiterung der Bundeskompetenzen in der Gesetzgebung durch Verfassungsänderung ausgeschlossen sei, denn Artikel 79 Absatz 3 GG schützt nicht den gegenwärtigen Umfang der Mitwirkungsrechte, vielmehr lediglich die grundsätzliche Mitwirkung der Länder bei der Gesetzgebung [2]. Des weiteren kennt das Grundgesetz im Gegensatz zur Weimarer Reichsverfassung nicht mehr die sogenannten Verfassungsdurchbrechungen, das sind Gesetze, die zwar den Inhalt, aber nicht den Wortlaut der Verfassung für einen einzelnen vom betreffenden Gesetz geregelten Fall ändern, während alle weiteren Fälle weiterhin vom bisherigen Text der Verfassung beherrscht werden [3]. Nach der heutigen Regelung müssen Gesetze, die in Widerspruch zum Grundgesetz stehen, dieses ausdrücklich ändern oder ergänzen [4].

---

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 728.
2) Grewe, Das bundesstaatliche System des Grundgesetzes, in DRZ, 1949, Seite 349.
3) Maunz, aaO. Seite 137.
4) Art. 79 Abs. 1 GG.

2. Die Verfassungsänderungen

Verfassungsändernde Gesetze bedürfen der Zustimmung von zwei Dritteln der Mitglieder des Bundestages und von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates [1]. Diese Gesetze sind also im technischen Sinne "Zustimmungsgesetze", denn zu ihrem Zustandekommen bedarf es der positiven Zustimmung des Bundesrates. Deshalb ist das Verfahren insbesondere auch bezüglich des Vermittlungsausschusses genau das gleiche wie bei den übrigen Zustimmungsgesetzen, auf dessen Darstellung somit verwiesen werden kann.

C. Die österreichische Regelung

Für das Verfahren im österreichischen Bundesrat ist eine besondere Form der Behandlung von Verfassungsgesetzesbeschlüssen des Nationalrates nicht vorgesehen. Der Nationalrat kann solche nur bei Anwesenheit der Hälfte der Mitglieder und mit einer Mehrheit von zwei Dritteln der abgegebenen Stimmen entschließen, während beim Bundesrat weder ein höheres Quorum noch eine qualifiziertere Mehrheit verlangt wird; vielmehr steht dem Bundesrat nur das bereits bei der einfachen Bundesgesetzgebung behandelte Einspruchsverfahren zur Verfügung. Doch hat das österreichische Bundesverfassungsgesetz dem Bundesrat im Zusammenhang mit der Verfassungsgesetzgebung eine gewisse Mitwirkung eingeräumt: Ein Drittel der Mitglieder des Bundesrates kann verlangen, daß Teiländerungen der Verfassung vor der Beurkundung durch den Bundespräsidenten einer Abstimmung des gesamten Bundesvolkes unterzogen werden [2]. Dasselbe Recht steht auch einem Drittel der Mitglieder des Nationalrates zu.

---

1) Art. 79 Abs. 2 GG.
2) Art. 44 Abs. 2 GG.

4. Abschnitt: Gesetzgebungsnotstand, Notverordnungsrecht

1. Das Notverordnungsrecht der schweizerischen Bundesversammlung

Aus der bisherigen Darstellung des Verfahrens der Bundesgesetzgebung und aus dem Wortlaut von Artikel 89 Absatz 1 und 2 BV war zu ersehen, daß Bundesgesetze immer und allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse grundsätzlich dem fakultativen Referendum unterliegen. Weiterhin ergibt sich aus Artikel 89 BV, daß auch der schweizerischen Bundesversammlung - der eigentlich gesetzgebenden Versammlung der Eidgenossenschaft - das Recht zusteht, unter bestimmten Voraussetzungen selbständige Rechtsverordnungen zu erlassen. Voraussetzung für den Erlaß solcher Rechtsverordnungen, welche die Bundesverfassung allgemeinverbindliche Bundesbeschlüsse nennt, ist ihre Dringlichkeit, d. h., ihr Inkrafttreten darf keinen Aufschub ertragen können [1]. Dieser dringliche Bundesbeschluß ist dann zulässig, wenn der Erlaß von primären Rechtssätzen keinen Aufschub duldet, so daß das ordentliche Verfahren der Gesetzgebung infolge zeitlicher Dringlichkeit der Rechtssetzung nicht mehr eingehalten werden kann, soll dem Bund kein Schaden erwachsen [2].

Nur die zeitliche Dringlichkeit stellt einen staatlichen Notstand dar; solange eine Gefahr für den Staat auf dem normalen Wege der Gesetzgebung abgewehrt werden kann, besteht keine staatliche Notlage und darf daher nicht zum dringlichen Bundesbeschluß gegriffen werden. Diese Rechtsverordnungskompetenz der Bundesversammlung im Sinne des Artikels 89 Absatz 3 - dringlicher Bundesbeschluß - ist somit ein Notverordnungsrecht unter Abkürzung des normalen Rechtsetzungsverfahrens, denn bei ihm kann die Volksabstimmung nicht verlangt werden [3]. Die

---

1) Art. 89 Abs. 3 BV.
2) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 776.
3) Art. 89 Abs. 3 Satz 2.
Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 778.

Geltungsdauer dieser dringlichen Bundesbeschlüsse ist zu befristen. In diesen Fällen des Notverordnungsrechts ist die Bundesversammlung alleiniger Gesetzgeber. Es liegt in ihrem freien Ermessen, ob ein allgemein verbindlicher Bundesbeschluß mit der Dringlichkeitsklausel zu versehen ist oder nicht, jedoch ist an den Begriff der zeitlichen Dringlichkeit ein strenger Maßstab anzulegen [1].

Neben dieser, innerhalb der Bundesverfassung stehenden Notverordnungszuständigkeit hat die Bundesversammlung während der beiden Weltkriege eine viel umfassendere Notverordnungskompetenz in Anspruch genommen und die gesetzgebende und verfassungsgebende Gewalt für bestimmte Sachgebiete generell an sich gezogen und an den Bundesrat zum Zwecke der Abwehr des allgemeinen staatlichen Notstandes infolge des Krieges delegiert. Durch dringlichen Bundesbeschluß vom 3. August 1914 und durch Bundesbeschluß vom 30. August 1939 über Maßnahmen zum Schutze des Landes und zur Aufrechterhaltung der Neutralität, wurde der Bundesrat ermächtigt, die zur Behauptung der Sicherheit, Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz, zur Wahrung des Kredits und der wirtschaftlichen Interessen des Landes und zur Sicherung des Lebensunterhaltes erforderlichen Maßnahmen zu treffen. Diese sogenannten Vollmachtenbeschlüsse der beiden Weltkriege setzten den Bundesrat als materiellen Gesetzgeber und Verfassungsgesetzgeber in den genannten Sachgebieten ein [2]. Von diesen Vollmachten hat der Bundesrat während der beiden Weltkriege auch umfassenden Gebrauch gemacht. Die politische Notwendigkeit dieser Beschlüsse mag dahingestellt bleiben, rechtlich sind sie nicht zu rechtfertigen. Die Bundesversammlung besitzt nicht die Kompetenz, die gesetzgebende und verfassungsgebende Gewalt im Falle eines allgemeinen staatlichen Notstandes allein auszuüben; wie viel weniger kann sie daher diese Kompetenz an den Bundesrat delegieren [3].

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 781.
2) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 786.
3) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 788.

2. Der deutsche Bundesrat beim Gesetzgebungsnotstand

Ein Notverordnungsrecht im Sinne des Artikels 48 WRV hat das Grundgesetz bewußt vermieden, sondern in seinem Artikel 81 ein Notgesetzgebungsrecht geschaffen, das zeitlich auf sechs Monate innerhalb der Amtsdauer eines Bundeskanzlers beschränkt ist. Damit wurde für den Fall einer akuten Unfähigkeit des parlamentarischen Gesetzgebers eine "Legalitätsreserve" geschaffen, d. h., an die Stelle des normalen Gesetzgebers treten Bundesrat und Bundesregierung. Artikel 81 Absatz 1 GG unterscheidet als Voraussetzungen der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes zwei Tatbestände:

Die erste Alternative setzt voraus, daß der Kanzler auf seinen Antrag von der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages kein Vertrauensvotum erhält und der Bundestag trotzdem nicht aufgelöst wird [1]. In diesem Falle kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates für eine Gesetzesvorlage den Gesetzgebungsnotstand erklären, wenn der Bundestag sie ablehnt, obwohl die Bundesregierung sie als dringlich bezeichnet hat [2], mit anderen Worten, es muß ein Vertrauensantrag des Bundeskanzlers ohne die nach Artikel 69 GG erforderliche Mehrheit geblieben und die ebenfalls dort vorgesehene Auflösung des Bundestages nicht erfolgt sein. Wenn jetzt der Bundestag eine von der Bundesregierung als dringlich bezeichnete Gesetzesvorlage ablehnt, kann der Bundespräsident auf Antrag der Bundesregierung mit Zustimmung des Bundesrates den Gesetzgebungsnotstand erklären.

Für die zweite Alternative ist nur erforderlich, daß der Bundestag eine Gesetzesvorlage, mit der der Bundeskanzler den Vertrauensantrag des Artikels 68 verbunden hatte, ablehnt. Wenn es jetzt die Bundesregierung beantragt, kann der Bundespräsident wiederum mit Zustimmung des Bundesrates den Gesetzgebungsnotstand erklären. Es bedarf also bei der zweiten Alternative nicht einer Dringlichkeitserklärung der Bundesregierung und

---

1) Art. 68 GG.
2) Art. 81 Abs. 1 Satz 1.

eines weiteren ablehnenden Beschlusses des Bundestages [1]. Hinsichtlich der Wirkung der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes gilt Folgendes: Das Gesetz gilt als zustandegekommen, wenn der Bundestag die Gesetzesvorlage erneut ablehnt oder sie in einer für die Bundesregierung als unannehmbar bezeichneten Fassung annimmt oder sie innerhalb von vier Wochen seit der Einbringung überhaupt nicht verabschiedet und wenn der Bundesrat der Vorlage zustimmt. Damit ist dem Bundesrat beim Gesetzgebungsnotstand eine Schlüsselposition eingeräumt [2], denn einmal muß er der Erklärung des Gesetzgebungsnotstandes zustimmen und zum anderen macht er mit seiner Zustimmung die Vorlage zum Gesetz, wenn er auch nicht als alleiniger Gesetzgeber, sondern im Zusammenwirken mit der Bundesregierung fungiert. Eine Änderung oder Ergänzung des Grundgesetzes im Wege des Gesetzgebungsnotstandes wird durch Artikel 81 Absatz 4 ausgeschlossen.

3. Notverordnungsrecht des österreichischen Bundespräsidenten

Artikel 18 Absatz 3 BVG gibt dem österreichischen Bundespräsidenten das Recht, bei Vorliegen bestimmter Voraussetzungen Notverordnungen zu erlassen. Dieses Notverordnungsrecht ist der Kontrolle des Nationalrates unterworfen. Eine Mitwirkung des österreichischen Bundesrates findet nicht statt.

1) v. Mangoldt, aaO. Anm. 2 zu Art. 81.
2) Koellreutter, aaO. Seite 210.

5. Abschnitt: Sonstige Befugnisse der drei Institutionen

I. Zusammentritt zur Vereinigten Bundesversammlung

1. Die schweizerische Regelung

Eine Durchbrechung des Zweikammersystems und eine Ausnahme vom Grundsatz der abgesonderten Verhandlung jedes der beiden eidgenössischen Räte [1] stellt die Regelung des Artikels 92 Satz 2 BV dar, nach der sich beide Räte in bestimmten Fällen unter der Leitung des Präsidenten des Nationalrates [2] zu gemeinsamen Sitzungen vereinigen. Bei Abstimmungen entscheidet hier die Mehrheit der stimmenden Mitglieder beider Räte. Der Sinn dieser Bestimmung besteht darin, daß für bestimmte Geschäfte der Bundesversammlung eine getrennte Behandlung nicht angemessen erscheint [3]. Die Geschäfte, welche die Vereinigte Bundesversammlung wahrzunehmen hat, sind in Artikel 92 BV erschöpfend aufgezählt. Der Kreis dieser Geschäfte ist sehr klein; er umfaßt die Wahlen [4], die Ausübung des Begnadigungsrechtes [5] und die Entscheidung von Kompetenzstreitigkeiten [6] zwischen Bundesbehörden. Weiterhin wurde durch Bundesgesetz [7] die Vereinigte Bundesversammlung zur Rekursinstanz über den Bundesrat und das Bundesgericht für den Fall erhoben, daß Bundesrat oder Bundesgericht die Ermächtigung zur Strafverfolgung eines ihrer Mitglieder wegen gemeiner Verbrechen oder Vergehen ablehnen sollten [8]. Die Beratungen und Wahlen der Vereinigten Bundesversammlung finden gemäß den Vorschriften des Geschäftsreglements des Nationalrates statt [9].

---

1) Art. 92 Satz 1.
2) Art. 15 Abs. 1 Gesch.-VG.
3) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 565.
4) Art. 85 Ziff. 4.
5) Art. 85 Ziff. 7.
6) Art. 85 Ziff. 13.
7) vom 26. III. 1934 über die politischen und polizeilichen Garantien zugunsten der Eidgenossenschaft.
8) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 565/66.
9) Art. 15 Abs. 2 Gesch.-VG.

2. Die Regelung des Grundgesetzes

Die Deutsche Bundesversammlung setzt sich aus den Mitgliedern des Bundestages und aus einer gleichen Anzahl von Mitgliedern, die von den einzelnen Landtagen nach den Grundsätzen der Verhältniswahl gewählt werden, zusammen. Der deutsche Bundesrat ist nicht darin vertreten. Doch kommt das föderative Element in der Bundesversammlung dadurch zum Ausdruck, daß die Hälfte ihrer Mitglieder von den Länderparlamenten gewählt werden. Die Deutsche Bundesversammlung wählt den Bundespräsidenten (Art. 54 Abs. 1 Satz 1 GG).

3. Die österreichische Regelung

Für bestimmte, besonders wichtige Akte der Vollziehung treten der österreichische Nationalrat und der Bundesrat als Bundesversammlung zu gemeinsamen Sitzungen zusammen. Dabei ist die Bundesversammlung, obwohl sie aus den Mitgliedern des Nationalrates und des Bundesrates gebildet wird, von diesen beiden Vertretungskörpern völlig zu scheiden; sie ist ein besonderes Organ [1].

Die Aufgaben der Österreichischen Bundesversammlung sind folgende: Beschlußfassung über eine Kriegserklärung, Angelobung des Bundespräsidenten [2], das Verlangen nach Durchführung einer Volksabstimmung zur Absetzung des Bundespräsidenten [3], die Erteilung der Zustimmung zur behördlichen Verfolgung des Bundespräsidenten [4] und die Geltendmachung der Verantwortung des Bundespräsidenten [5]. Die Einberufung der Bundesversammlung obliegt mit Ausnahme der Fälle der Artikel 60 Abs. 6, 63 Abs. 2, 64 Abs. 2 und 68 Abs. 2 BVG dem Bundespräsidenten. In den genannten Ausnahmefällen wird die Bundesversammlung vom Bundeskanzler einberufen. Der Vorsitz wird abwechselnd vom Präsidenten des Nationalrates und vom Vorsitzenden des Bundesrates geführt [6].

---

1) Adamovich, aaO. Seite 131.
2) Art. 64 Abs. 2 BVG.
3) Art. 60 Abs. 6 BVG.
4) Art. 63 Abs. 1 BVG.
5) Art. 68 BVG.
6) Art. 39 Abs. 1 BVG.

Für das Geschäftsverfahren findet die Geschäftsordnung für den Nationalrat sinngemäße Anwendung [1]. Die Mitglieder des österreichischen Bundesrates haben somit innerhalb der Bundesversammlung eine den Mitgliedern des Nationalrates gleichberechtigte Stellung erhalten. Wenn auch nicht der Bundesrat als solcher diese gleichberechtigte Position einnimmt und die Befugnisse der Bundesversammlung nur selten praktisch werden, so bedeutet diese Regelung trotzdem eine Stärkung des föderativen Elements in der österreichischen Verfassung.

II. Mitwirkung bei der Verwaltung

1. Die schweizerische Regelung

Entsprechend dem Übergewicht, das die schweizerische Bundesverfassung der Bundesversammlung den anderen Behörden gegenüber einräumt [2], beschränkt sich ihre Zuständigkeit nicht auf ihre Stammfunktion, die Gesetzgebung, vielmehr hat sie auch eine Fülle von Aufgaben aus dem Gebiet der Verwaltung sowie in beschränktem Maße auch ein Stück Rechtsprechung zu erledigen. Dabei stellen die Verwaltungsfunktionen der Bundesversammlung weniger gebundene Verwaltung als vielmehr freie Verwaltung im Sinne sogenannter Regierungsfunktionen, d. h. staatliche Oberleitung dar. Infolge der erheblichen Machtkonzentration der Bundesversammlung fällt es schwer, ihre umfassenden Kompetenzen einzeln aufzuführen, doch sollen im folgenden die wesentlichsten dargestellt werden. Ihre Ausübung geschieht in Form von einfachen Bundesbeschlüssen [3]: Gemäß Artikel 85 Ziffer 5 steht der Bundesversammlung eine Mitwirkung bei der Bildung des staatlichen Willens in Angelegenheiten, die das Verhältnis der Schweiz zum Ausland betreffen, zu. Für die völkerrechtliche Bindung von Staatsverträgen ist unerläßlich, daß sie, sofern sie für die Eidgenossenschaft neue Verpflichtungen vor-

---

1) Art. 39 Abs. 2 BVG.
2) Art. 84 BV.
3) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 552.

sehen, von der Bundesversammlung genehmigt werden. Diese hat auch das letzte Entscheidungsrecht bei Gefährdung der Existenz der Eidgenossenschaft von außen: Sie ist einmal zuständig für die Ergreifung von defensiven Maßnahmen für äußere Sicherheit, für die Behauptung der Unabhängigkeit und Neutralität der Schweiz [1]. Zum anderen besitzt sie die Befugnis, über Krieg und Frieden zu entscheiden, denn die Kriegserklärung des Bundesrates kann nur auf Grund eines ausdrücklichen Auftrages der Bundesversammlung erfolgen. Zu dieser Befugnis gehört auch das Recht der Bundesversammlung, die Errichtung solcher öffentlicher Werke zu untersagen, die die militärischen Interessen der Eidgenossenschaft verletzen [2]. Sie ist auch oberster Kriegsherr, denn sie verfügt über das Bundesheer [3].

Auch hinsichtlich der innerstaatlichen Angelegenheiten stehen der Bundesversammlung wichtige Funktionen zu: Sie ist Kreationsorgan für den Bundesrat, das Bundesgericht, den Kanzler sowie den General der eidgenössischen Armee [4]. Ferner wählt sie das Versicherungsgericht, das außerordentliche Militärgericht [5] und den außerordentlichen Staatsanwalt [6]. Die Bundesversammlung hat weiterhin alle Maßregeln für die innere Sicherheit, für Handhabung von Ruhe und Ordnung zu treffen [7], sie kann die Bundesintervention oder Bundesexekution beschließen, wenn sich ein Kanton weigert, einer bundesrätlichen Verfügung nachzukommen; sie wird dem Bundesrat auf seinen Antrag die Ermächtigung zur Ergreifung von Zwangsmaßnahmen erteilen. Dasselbe gilt, wenn ein Kanton Urteile des Bundesgerichts nicht vollziehen will, oder wenn eine vom Bund gewährleistete Kantonsverfassung durch die kantonalen Behörden absichtlich mißachtet wird [8].

---

1) Art. 85 Ziff. 6 BV.
2) Art. 23 Abs. 3 BV.
3) Art. 85 Ziff. 9 BV.
4) Art. 85 Ziff. 4 BV.
5) Art. 20 und 21 der Militärstrafgerichtsordnung.
6) Art. 27 des Verantwortlichkeitsgesetzes von 1850.
7) Art. 87 Ziff. 7 BV.
8) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 143.
Art. 85 Ziff. 8 BV.

Die Bundesversammlung ist auch zuständig für die Garantie der Verfassungen und des Gebiets der Kantone [1] sowie zur Genehmigung von Verträgen, die die Kantone unter sich oder mit dem Ausland abschließen, insofern der Bundesrat oder ein anderer Kanton dagegen Einspruch erheben [2]. Weitere Regierungskompetenzen der Bundesversammlung sind:

a) Befugnis zur Begnadigung und Amnestie [3].

b) Oberste Entscheidungen in Sachen des eidgenössischen Finanzhaushaltes (Budgetrecht, Entscheidung über Anleihen) [4].

c) Oberaufsicht über die eidgenössische Verwaltung und Rechtspflege [5]. Hierher gehört die Prüfung der jährlichen Geschäftsberichte des Bundesrates, des Bundesgerichts und des eidgenössischen Versicherungsgerichts [6], die Prüfung der Aufschlüsse, die die parlamentarischen Kommissionen zum Zweck der Erfüllung ihrer Kontrollaufgaben vom Bundesrat verlangen und die dieser erteilen muß. Auf Grund der erwähnten Prüfungsakte kann die Bundesversammlung Kritik üben und bestimmte Eingriffsakte vornehmen [7].

d) Oberaufsicht über die Finanzverwaltung: Die Bundesversammlung hat die Staatsrechnung zu prüfen, in der der Bundesrat der Bundesversammlung am Schluß jeden Jahres Rechnung stellt über die Einnahmen und Ausgaben des Bundes [8]. Sie muß nach eingehender Prüfung und Diskussion die Staatsrechnung abnehmen und, wenn sie ihre Billigung findet, genehmigen. Es steht ihr ferner frei, dem Genehmigungsbeschluß Postulate beizufügen, welche gemäß der bei der Prüfung der Staatsrechnung

---

1) Art. 85 Ziff. 7 BV.
2) Art. 85 Ziff. 5 BV.
3) Art. 85 Ziff. 7 BV.
4) Art. 85 Ziff. 10 BV.
5) Art. 85 Ziff. 11 BV.
6) Art. 102 Ziff. 16 BV.
7) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 534.
8) Art. 85 Ziff. 10 BV.

gewonnenen Erfahrung dem Bundesrat eine Wegleitung für die Zukunft erteilen [1].

In diesem Zusammenhang ist noch auf eine Einflußmöglichkeit des Ständerates bzw. der Bundesversammlung hinzuweisen, die aber schon insoweit behandelt wurde, als sie das Recht einzelner Ständeratsmitglieder betraf. Die Bundesversammlung oder eine ihrer Abteilungen kann den Bundesrat mit einer Interpellation auffordern über irgendeinen, Bundesangelegenheiten betreffenden Gegenstand, Bericht zu erstatten [2]. Auf diese Weise wird die Bundesversammlung in die Lage versetzt, sich eingehend zu informieren und wenn nötig, dem Bundesrat entsprechende Weisungen zu erteilen.

2. Die Regelung des Grundgesetzes

Von den ebenfalls zahlreichen Kompetenzen, die der deutsche Bundesrat auf dem Gebiet der Verwaltung besitzt, soll als die wichtigste sein Zustimmungsrecht zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder eines Bundesministers vorweg genannt werden. Seine Zustimmung ist allerdings nur zu solchen Rechtsverordnungen erforderlich, die auf Grund von Gesetzen ergehen, die seiner Zustimmung bedürfen oder deren Ausführung als eigene oder Auftragsangelegenheit den Ländern obliegt oder auch zu Rechtsverordnungen über Grundsätze und Gebühren für die Benutzung der Einrichtungen der Bundeseisenbahnen und des Post- und Fernmeldewesens und über den Bau und Betrieb der Eisenbahnen [3]. Ebenso bedürfen Rechtsverordnungen der Bundesregierung der Zustimmung des Bundesrates in den Fällen der Artikel 119 - in Angelegenheiten der Flüchtlinge und Vertriebenen, insbesondere hinsichtlich ihrer Verteilung auf die Länder - und 132 Absatz 4 GG - Verordnung, welche das Nähere darüber regelte, daß unmittelbar nach Inkrafttreten des Grundgesetzes Beamte, Richter und Angestellte auf außergewöhnliche Weise in den Ruhe- oder Wartestand versetzt werden konnten -.

---

1) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 538.
2) Art. 102 Ziff. 16 Abs. 2 BV.
3) Art. 80 Abs. 2 GG.

Ferner ist die Zustimmung des Bundesrates zu allgemeinen Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung erforderlich, die die Ausführung der Bundesgesetze durch die Länder sowohl als eigene als auch als Auftragsangelegenheiten regeln [1]. Dasselbe gilt für allgemeine Verwaltungsvorschriften der Finanzverwaltung, soweit die Verwaltung den Landesfinanzbehörden obliegt [2]. Weitere wichtige Rechte des Bundesrates sind:

a) Das Zustimmungsrecht zur Errichtung von bundeseigenen Mittel- und Unterbehörden bei dringendem Bedarf [3].

b) Das Recht, die Aufhebung von Maßnahmen der Bundesregierung zu verlangen, durch die Polizeikräfte der Länder den Weisungen der Bundesregierung unterstellt wurden, um eine drohende Gefahr für den Bund abzuwehren [4].

c) Gemeinsam mit dem Bundestag Abnahme des Verfassungseides des Bundespräsidenten [5].

d) Das Recht, den Bundespräsidenten wegen vorsätzlicher Verletzung der Verfassung oder eines Bundesgesetzes vor dem Bundesverfassungsgericht anzuklagen, wobei der Beschluß auf Aufhebung der Anklage der Mehrheit von zwei Dritteln der Stimmen des Bundesrates bedarf [6].

e) Zustimmungsrecht zu Anordnungen der Bundesregierung, mit denen sie zum Zwecke der Bundesaufsicht Beauftragte zu den obersten Landesbehörden entsendet [7].

f) Zustimmung zur Durchführung des Bundeszwanges, wenn ein Land die ihm nach dem Grundgesetz oder einem anderen Bundesgesetz obliegenden Pflichten nicht erfüllt [8].

g) Mitwirkung bei der Kontrolle der Rechnung, des Vermögens und der Schulden des Bundes [9].

---

1) Art.84 Abs. 2 und Art. 85 Abs. 2 GG.
2) Art. 108 Abs. 6 GG.
3) Art. 87 Abs. 3 Satz 2 GG.
4) Art. 91 Abs. 2 GG.
5) Art. 56 GG.
6) Art. 61 Abs. 1 GG.
7) Art. 84 Abs. 3 GG.
8) Art. 37 Abs. 1 GG.
9) Art. 114 Abs. 2 GG.

h) Das Recht, Ausgaben, die den Haushaltsplan überschreiten, zu beschließen [1].

i) Der Bundesrat entscheidet gemeinsam mit der Bundesregierung bei Zweifelsfällen, auf wen eine Ermächtigung zum Erlaß von Rechtsverordnungen usw. nunmehr übergegangen ist [2].

k) Zustimmungsrecht zur Überführung, Auflösung oder Abwicklung der Verwaltungsorgane und sonstige der öffentlichen Verwaltung oder Rechtspflege dienenden Einrichtungen, die nicht auf Landesrecht oder Staatsverträgen zwischen Ländern beruhen usw., durch die Bundesregierung [3].

l) Wahl der Hälfte der Richter beim Bundesverfassungsgericht [4], wobei die vom Bundesrat zu berufenden Mitglieder mit zwei Dritteln seiner Stimmen gewählt werden [5]. Der Präsident des Bundesverfassungsgerichts und sein Stellvertreter werden vom Bundestag und Bundesrat wechselseitig gewählt [6].

m) Der Bundesrat kann an Verfassungsstreitigkeiten vor dem Bundesverfassungsgericht in zweierlei Weise teilnehmen:
aa) als Antragsteller oder - Gegner,
bb) als beitritts- oder äußerungsberechtigt.

aa) Der Bundesrat kann Antragsteller sein:
bei den sog. Organstreitigkeiten des Artikels 93 Abs. 1 Nr. 1 GG (§ 63 BVerfGG), bei einem Verfahren auf Parteiverbot nach Artikel 21 Absatz 2 GG (§ 43 Abs. 1 BVerfGG), bei der Präsidentenanklage nach Artikel 61 Absatz 1 GG (§§ 49 ff. BVerfGG), bei Meinungsverschiedenheiten über das Fortgelten von Recht als Bundesrecht nach Artikel 126 GG (§ 86 Abs. 2 BVerfGG) und gemein-

---

1) Art. 113 GG.
2) Art. 129 Abs. 1 GG.
3) Art. 130 Abs. 1 GG.
4) Art. 94 GG.
5) § 7 BVerfGG.
6) § 9 Abs. 1 BVerfGG.

sam mit dem Bundestag und der Bundesregierung in einem Gutachtenverfahren nach § 97 Abs. 1 BVerfGG. Nur bei den sog. Organstreitigkeiten kann der Bundesrat auch Antragsgegner sein.

bb) Der Bundesrat ist beitrittsberechtigt:
in den Fällen der Organstreitigkeiten (Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG), wenn die Entscheidung für die Abgrenzung seiner Zuständigkeit von Bedeutung ist (§ 65 Abs. 1 BVerfGG).
Der Bundesrat ist äußerungsberechtigt:
bei der abstrakten Normenkontrolle nach Artikel 93 Abs. 1 Nr. 2 GG (§ 77 BVerfGG), bei der Nachprüfung von Völkerrecht nach Artikel 100 Absatz 2 GG (§ 83 Abs. 2 BVerfGG), in den Vorlageverfahren durch ein Landesverfassungsgericht wegen Auslegung des Grundgesetzes nach Artikel 100 Absatz 3 GG (§ 85 Abs. 2 BVerfGG) und gegebenenfalls auch bei Verfassungsbeschwerden nach § 94 Absatz 1, 3 BVerfGG.

Infolge der starken Inanspruchnahme des Bundesverfassungsgerichts ist dem Bundesrat schon in einer ganz erheblichen Zahl von Verfahren Gelegenheit zur Äußerung gegeben worden, doch nur in einer verschwindend geringen Prozentzahl der Fälle ist es bisher zu einer Äußerung des Bundesrates gekommen [1].

n) Der Bundesrat kann die Teilnahme von Mitgliedern der Bundesregierung an seinen Verhandlungen verlangen; er muß von der Bundesregierung über die Führung ihrer Geschäfte auf dem laufenden gehalten werden [2]. Das Prestige des Bundesrates würde erheblich steigen, wenn er dieses Informationsbegehren, das vom Grundgesetz nur ihm, nicht auch dem Bundestag zugebilligt wurde, nicht so selten erheben würde, noch mehr, wenn die Bundesregierung auch ohne förmliches Begehren zur Information schreiten und damit ein Zusammenspiel mit dem Bundesrat auslösen würde [3].

---

1) Schäfer, Der Bundesrat. Seite 119.
2) Art. 53 GG.
3) Maunz, aaO. Seite 231.

3. <u>Die österreichische Regelung</u>

Auch dem österreichischen Bundesrat ist in bestimmtem Umfang eine Mitwirkung an der Vollziehung des Bundes eingeräumt. Aber auch in diesem Bereich stehen seine Befugnisse gegenüber den analogen Kompetenzen des Nationalrates weit zurück.

a) Politische Staatsverträge: Dem Bundesrat steht gegen Beschlüsse des Nationalrates, die den Abschluß von Staatsverträgen genehmigen, das Recht des Einspruchs wie gegen Gesetzesbeschlüsse zu [1].

b) Bei der Auflösung eines Landtages durch den Bundespräsidenten bedarf es der Zustimmung des Bundesrates [2].

c) Als Kontrollmittel steht dem österreichischen Bundesrat einmal das Interpellationsrecht zu, das aber eigentlich ein Recht der einzelnen Mitglieder des Bundesrates darstellt und dabei im dritten Kapitel, 2. Abschnitt unter I., 3. bereits behandelt wurde. Zum anderen besitzt der Bundesrat das Resolutionsrecht, d. h., er ist berechtigt, seinen Wünschen über die Ausübung der Vollziehung durch Entschließungen Ausdruck zu geben; allerdings fehlt es diesen Kontrollrechten des Bundesrates - im Gegensatz zu den analogen Rechten des Nationalrates - an einer Sanktion, d. h., die Bundesregierung ist rechtlich nicht verpflichtet, im Sinne der geäußerten Wünsche zu handeln, doch bieten sie der Regierung wichtige Richtlinien für ihre Tätigkeit.

   Ein Manko hinsichtlich seiner Befugnisse ist darin zu erblicken, daß dem Bundesrat nach der österreichischen Verfassung eine Kontrolle der finanziellen Gebarung des Bundes nicht zusteht. Es ist damit ein sehr wesentlicher Bereich der Verwaltung seinem Einfluß entzogen.

d) Der Bundesrat erstattet Vorschläge für die Ernennung von drei Mitgliedern und eines Ersatzmitgliedes des

1) Art. 50 BVG.
2) Art. 100 BVG.

Verfassungsgerichtshofes [1].

e) Der Bundesrat besitzt das Recht, die Erhebung der Anklage gegen den Bundespräsidenten zu beantragen.

III. Mitwirkung in der Rechtsprechung

1. Die schweizerische Regelung

Die Bundesversammlung ist auch mit Gerichtsbarkeit auf dem Gebiet des öffentlichen Rechts ausgestattet; allerdings ist ihre Rechtsprechungskompetenz durch das Bundesgesetz von 1928 über die eidgenössische Verwaltungs- und Disziplinarrechtspflege sehr beschränkt worden, indem ihr die letztinstanzliche Beurteilung von Beschwerden gegen kantonale Verfügungen in Anwendung von Bundesgesetzesrecht entzogen wurde.

a) Die Bundesversammlung beurteilt mit beiden Räten auf Grund besonderer bundesgesetzlicher Ermächtigung in vereinzelten Fällen Beschwerden gegen Verfügungen des Bundesrates wegen Verletzung von Bundesgesetzesrecht oder wegen Unangemessenheit. Es ist dies ein Überbleibsel der früheren Verwaltungsrechtsprechung der eidgenössischen Räte [2].

b) Die Bundesversammlung entscheidet gemäß Artikel 85 Ziffer 13 Kompetenzstreitigkeiten, die zwischen Bundesrat und Bundesgericht oder zwischen Bundesrat und eidgenössischem Versicherungsgericht bzw. zwischen diesen beiden Gerichtsbehörden entstehen. Sie hat damit verbindlich festzustellen, welche dieser Bundesbehörden zur Beurteilung einer Streitsache zuständig ist.

c) In den Zusammenhang der Kompetenzen der Bundesversammlung auf dem Gebiet der Rechtsprechung gehört auch deren Befugnis, eine gerichtliche Verfolgung der von ihr gewählten Behörden und Beamten zu beschließen [3].

---

1) Art. 147 BVG.
2) Art. 85 Ziff. 12 BV; Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 540/41.
3) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 542.

2. Die deutsche Regelung

Die Tätigkeit des deutschen Bundesrates bei der Mängelrüge des Artikels 84 Absatz 4 GG ist weder eine legislatorische noch eine exekutive, sondern eine richterliche Funktion [1]. Es handelt sich um Subsumption und Entscheidung, wenn der Bundesrat darüber beschließt, ob ein Land das Bundesrecht verletzt hat. Die Entscheidung hat aber nur vorläufige Bedeutung; gegen sie kann das Bundesverfassungsgericht angerufen werden.

3. Die österreichische Regelung

Der österreichische Bundesrat besitzt auf dem Gebiet der Rechtsprechung keine Befugnisse.

---

1) Scupin in BK Erl. zu Abschn. IV, Seite 7.

Viertes Kapitel

Grundsätzliche Beurteilung der drei Räte unter den Gesichtspunkten der Ergebnisse des ersten Kapitels

Einer zusammenfassenden Beurteilung des im dritten Kapitel Dargestellten an Hand der im ersten Kapitel gewonnenen Maßstäbe soll Kapitel vier dienen. Dabei sollen vor allem die Fragen beantwortet werden, inwieweit die drei Räte den im ersten Kapitel entwickelten verschiedenen Typen entsprechen und inwieweit sie die Merkmale eines echten Zweikammersystems aufzuweisen haben. Alsdann wird noch grundsätzlich auf ihre staatsrechtliche Stellung einzugehen sein.

1. Abschnitt: Die drei Räte als zweite Kammern

1. Demokratische Repräsentation

A) Die Ständeratsmitglieder werden in den meisten Kantonen unmittelbar durch das kantonale Volk, nur noch in wenigen Kantonen durch die Kantonsparlamente gewählt [1], d. h., in erster Linie sind das Volk in den Kantonen und zum Teil die parlamentarischen Repräsentanten des kantonalen Volkes Kreationsorgane des schweizerischen Ständerates. Seine Mitglieder haben daher in hohem Maße demokratische Legitimation aufzuweisen. Darüber hinaus sind sie weder an Instruktionen ihrer Wähler noch der Kantone gebunden, sondern stimmen frei nach ihrer Überzeugung [2].

Der schweizerische Ständerat entspricht somit dem Senatssystem; ihm ist die demokratische Repräsentation eigen.

1) Siehe 3. Kapitel, 1. Abschnitt, 1., A), Seite 51.
2) Siehe 3. Kapitel, 1. Abschnitt, 9., A), Seite 72/73.

B) Die Mitglieder des deutschen Bundesrates werden durch Beschluß der Landesregierungen aus deren Mitte bestellt; sie sind gleichzeitig Mitglieder der Landesregierungen. Der deutsche Bundesrat entspricht somit dem Bundesratssystem, wie es im dritten Abschnitt des ersten Kapitels [1] dargestellt wurde. Seine Mitglieder stimmen nicht nach freier Überzeugung, sondern nach den ihnen von ihren Landesregierungen erteilten Instruktionen. Der deutsche Bundesrat repräsentiert zwar, wie wir gesehen haben, die Regierungen der Gliedstaaten und diese sind, zumindest mittelbar (über den Regierungschef), von den Volksvertretungen der Länder geschaffen, aber sie sind nicht Volksvertreter, und darum kommt ihren Mitgliedern auch nicht die Eigenschaft von Volksrepräsentanten zu.

C) Die Mitglieder des österreichischen Bundesrates und ihre Ersatzmänner werden von den Landtagen der einzelnen Bundesländer gewählt. Sie sind bei Ausübung dieses Berufes an keinen Auftrag gebunden, d. h., für sie gilt das Prinzip des freien Mandats.

Trotz des irreführenden Namens handelt es sich beim österreichischen Bundesrat um einen Senat, dem das Merkmal der Volksrepräsentation eigen ist. Seine Kreationsorgane sind die Landtage der einzelnen Länder.

2. <u>Wesensverschiedenheit in Berufung und Zusammensetzung</u>

A) Das Wahlverfahren in den beiden eidgenössischen Räten - Nationalrat und Ständerat - ist völlig verschieden ausgestaltet. Während der Nationalrat durch allgemeine, gleiche und direkte Wahlen nach dem Verhältniswahlrecht auf vier Jahre gewählt wird [2], sind die Ständeratswahlen den einzelnen Kantonen überlassen und von diesen auch unterschiedlich geregelt

---

1) unter B), II., 2., Seite 15 ff.
2) Art. 72, 73, 74, 75, 76 BV.

worden [1]. Allerdings werden in den meisten Kantonen die Vertreter in den Ständerat für die gleiche Amtsdauer wie die Abgeordneten in den Nationalrat gewählt; nur in vier Kantonen beträgt die Amtsdauer der Ständeratsmitglieder drei Jahre, in zwei Kantonen nur ein Jahr [2].

Durch Überlassung einer unterschiedlichen Regelung der Wahlen an die einzelnen Kantone ist eine Homogenität der beiden eidgenössischen Räte in Frage gestellt und damit eine Wesensverschiedenheit erreicht worden.

B) Der deutsche Bundesrat weist eine völlig andere Zusammensetzung auf als der deutsche Bundestag. Während im Bundestag gewählte Abgeordnete des ganzen deutschen Volkes sitzen, besteht der Bundesrat aus Länderministern. Darüber hinaus werden die Mitglieder des deutschen Bundestages auf vier Jahre gewählt (Art. 39 GG), während für die Mitglieder des Bundesrates eine bestimmte Amtsdauer nicht vorgeschrieben ist, sie vielmehr jederzeit durch ihre Regierungen abberufen werden können [3].

C) In Österreich werden die Mitglieder des Bundesrates von den einzelnen Landtagen gewählt. Diese sind aber nach demselben allgemeinen, gleichen, unmittelbaren und geheimen Verhältniswahlrecht gewählt wie die Mitglieder des Nationalrates (Art. 26, 27, 95 BVG). Dies bedeutet natürlich, daß beide Kollegien eine ziemlich gleichartige Zusammensetzung aufweisen. Dementsprechend hat daher der großdeutsche Abgeordnete Clessin schon am 29. September 1920 in der konstituierenden Nationalversammlung für die damaligen entsprechenden Verhältnisse zum Ausdruck gebracht, daß der Bundesrat, wie er nun zustande ge-

---

1) Siehe oben drittes Kapitel, 1. Abschnitt, 1., A), Seite 51 - um Wiederholungen zu vermeiden, wird im vierten Kapitel auf die entsprechende Darstellung in den vorhergehenden Kapiteln verwiesen. Wenn daher von der Angabe von Belegen abgesehen wird, dann finden sich diese bereits in einem der drei ersten Kapitel.
2) Siehe drittes Kapitel, 1. Abschnitt, 4., A), Seite 57.
3) Siehe drittes Kapitel, 1. Abschnitt, 4., B), Seite 59.

kommen sei, nichts anderes darstelle, als einen Abklatsch des ersten Hauses [1]. Damit fehlt auch die Verschiedenheit der sozialen Grundlagen beider Kammern. Allerdings kann eine gewisse Wesensverschiedenheit von Nationalrat und Bundesrat in den verschiedenen Wahlperioden der Landtage und des Nationalrates erblickt werden, die bewirken, daß der österreichische Bundesrat - im Gegensatz zum Nationalrat - in steter Permanenz bleibt - er besitzt keine Gesetzgebungsperiode - und sich nur die Abgeordneten der einzelnen Landtage erneuern [2].

3. Beschließende Mitwirkung bei der Gesetzgebung

Die Mitwirkung bei der Gesetzgebung, als das wichtigste Kriterium des Zweikammersystems, ist noch einmal zu unterteilen in Mitwirkung bei:

a) der Initiative,
b) einfachen,
c) verfassungsändernden Gesetzen und
d) beim Notverordnungsrecht.

A)a) Die beiden Räte der schweizerischen Bundesversammlung sind bei Ausübung des Initiativrechts völlig gleichberechtigt, denn sowohl jedem der beiden Räte als auch jedem Mitglied derselben steht das Vorschlagsrecht zu [3].

b) und c) und d) Sowohl bei der einfachen als auch bei der verfassungsändernden Bundesgesetzgebung als auch beim Notverordnungsrecht steht der schweizerische Ständerat dem Nationalrat gleichberechtigt und ebenbürtig gegenüber. "Für Bundesgesetze und Bundesbeschlüsse ist die Zustimmung beider Räte erforderlich" (Art. 89 Abs. 1 BV) [4].

B)a) Das Initiativrecht des deutschen Bundesrates erfährt zwar infolge des Umweges über die Bundesregierung eine gewisse

1) Lamp, aaO. Seite 92, Anm. 69.
2) Siehe drittes Kapitel, 1. Abschnitt, 4., C), Seite 6C.
3) Siehe auch drittes Kapitel, 3. Abschnitt, II., A), Seite 91 und III., A), Seite 105 sowie 4. Abschnitt, 1., Seite 110.
4) 3. Abschnitt, I., 4., A), Seite 84 und I., A), Seite 87.

Beschränkung. Dieses Manko wird aber wieder ausgeglichen durch das Recht des Bundesrates, zu Vorlagen der Bundesregierung, die zunächst ihm zugeleitet werden müssen, Stellung zu nehmen. Damit steht der deutsche Bundesrat als selbständiger Initiant dem Bundestag gegenüber.

b) und c) Bei "Einspruchsgesetzen" ist der Bundesrat an der Gesetzessanktion nicht beteiligt; in diesen Fällen besteht daher keine Gleichberechtigung zwischen Bundestag und Bundesrat, denn jener allein "beschließt" die einfachen Gesetze [1]. Demgegenüber steht der deutsche Bundesrat bei den sogenannten Zustimmungsgesetzen, zu denen auch die verfassungsändernden Gesetze zu zählen sind, dem Bundestag als mitbeschließendes Organ ebenbürtig gegenüber [2].

d) Beim Gesetzgebungsnotstand fungiert der Bundesrat zusammen mit der Bundesregierung als Gesetzgeber.

C)a) Die Initiative des österreichischen Bundesrates kann, wie diejenige des deutschen Bundesrates, nur durch Vermittlung der Bundesregierung ausgeübt werden, während aber diejenige der Bundesregierung nicht an die Vermittlung des Bundesrates gebunden ist.

b) und c) Gleichberechtigung zwischen österreichischem Nationalrat und Bundesrat finden wir nur in zwei Fällen [3], während einige Gesetze dem Bundesrat nur zur Kenntnisnahme zugehen und ihm in der überwiegenden Mehrzahl der Fälle, wozu auch die Verfassungsänderungen zählen, gegen die vom Nationalrat beschlossenen Gesetze lediglich ein leicht überstimmbares Veto zusteht. Die Mitwirkung des österreichischen Bundesrates bei der Gesetzgebung besteht somit praktisch aus einem schwachen Vetorecht.

---

1) So Maunz, ssO. Seite 216.
Herrfahrdt in BK, Art. 77, Anm. II, 1.
Giese, aaO. Seite 87.
Katz in ÖV, 1949, Seite 276 und viele andere.
2) Siehe drittes Kapitel, 3. Abschnitt, II., B., Seite 100 und III., B., 2., Seite 109 sowie die dortigen Anm.
3) Siehe drittes Kapitel, 3. Abschnitt, II., C., 3., Seite 104.

4. Ebenbürtigkeit oder doch ein gewisses Gleichgewicht beider Kammern im gegenseitigen Verkehr und im Verhältnis zur Regierung

A) Auch hier stehen sich die beiden Räte der schweizerischen Bundesversammlung ebenbürtig gegenüber; so muß der Bundesrat (das Regierungskollegium) jede Gesetzesvorlage zu Händen beider Räte vorlegen, und die Prioritätsverteilung wird von den Präsidenten beider Kammern vorgenommen [1]. Diese Ebenbürtigkeit kommt noch besonders zum Ausdruck im Verkehr zwischen den beiden Räten und im Verfahren innerhalb der Verständigungskommission [2].

B) Eine derart strenge Ebenbürtigkeit hat das deutsche Recht nicht aufzuweisen. Die Gesetzesvorlagen werden nicht gleichzeitig im Bundesrat und Bundestag eingebracht, sondern alle Gesetzesvorlagen sind im Bundestag einzubringen. Der Bundesrat wird - mit Ausnahme des "ersten Durchgangs" - erst dann mit einer Vorlage befaßt, wenn der Bundestag darüber beschlossen hat. Eine Ebenbürtigkeit der beiden Organe findet sich aber insbesondere im Verfahren vor dem Vermittlungsausschuß, der je zur Hälfte aus Mitgliedern des Bundestages und Bundesrates besteht. Die auf verschiedenen Gebieten fehlende Ebenbürtigkeit wird aber beim deutschen Bundesrat wieder ausgeglichen durch Einräumung von Mitwirkungs- und Zustimmungsrechten bei Regierungsakten, die in die Rechte der Länder eingreifen oder zu einem Mißbrauch der Zentralgewalt führen könnten [3].

C) Auch außerhalb des Bereiches der Gesetzgebung besitzt der österreichische Bundesrat nur wenige Befugnisse, bei denen ihm eine gewisse Gleichberechtigung mit dem Nationalrat zukommt. Hierher gehört der unmittelbare Verkehr mit der Bundesregierung [4], das Recht, Wünschen hinsichtlich der Ausübung der Voll-

---

1) Siehe drittes Kapitel, 3. Abschnitt, II., A), 1., Seite 92.
2) Siehe drittes Kapitel, 3. Abschnitt, II., A), 2. und 3., Seite 92/93.
3) Siehe drittes Kapitel, 5. Abschnitt, II., 2., Seite 119.
4) Art. 75 BVG.

ziehung in Entschließungen Ausdruck zu geben (Art. 52 BVG) und wenige andere. Vorrechte des österreichischen Bundesrates sind aber in der Verfassung nicht zu finden. Vielmehr stehen solche allein dem Nationalrat in großem Umfang zu [1].

5. Ergebnisse

A) Als Ergebnis ist festzustellen, daß von den drei verglichenen Organen allein der schweizerische Ständerat alle Merkmale einer Parlamentskammer aufzuweisen hat. Kaum in einem Staat mit parlamentarischem Zweikammersystem sind die zwei Abteilungen - Nationalrat und Ständerat -,aus denen das Parlament - die Bundesversammlung - besteht, in so hohem Grade gleichberechtigt wie in der Schweiz. Eine Willensäußerung des Parlamentes, ein rechtswirksamer Akt der Bundesversammlung, kommt erst durch übereinstimmenden Beschluß beider Räte zustande (Art. 89 BV). Diese völlige Gleichberechtigung der beiden Kammern des schweizerischen Parlamentes gilt sowohl bei der einfachen als auch bei der Verfassungsgesetzgebung sowie auch beim Erlaß von Notverordnungen und ist die logische Folge der Verwirklichung des echten Zweikammersystems.

B) Dem deutschen Bundesrat kommt infolge der fehlenden demokratischen Repräsentation nicht die Eigenschaft einer zweiten Kammer im staatsrechtlichen Sinne zu. Allerdings hat er die sonstigen bisher für notwendig erachteten Merkmale - bis auf die zum Teil fehlende Gleichberechtigung bei der Gesetzgebung - aufzuweisen. Aber auch in diesem Bereich besitzt der deutsche Bundesrat in zahlreichen wichtigen Fällen ein den Befugnissen des Bundestages gleichkommendes Mitwirkungsrecht. Seine scheinbar geringe Mitwirkung beim Zustandekommen einfacher Gesetze (bloßes suspensives Einspruchsrecht) hat sich infolge der Zwischenschaltung des Vermittlungsausschusses zu einer positiven Mitgestaltung entwickelt, wenn Meinungsverschiedenheiten zwischen Bundestag und Bundesrat zu überbrücken waren. In dieser Hinsicht muß

---

1) Siehe Lamp, aaO. Seite 96, 97 und die dort erschöpfend aufgezählten Kompetenzen.

die Arbeit des Vermittlungsausschusses sehr positiv gewertet werden, da seine Einigungsvorschläge in fast allen Fällen (in 43 von 49) von beiden Häusern angenommen wurden [1]. Diese neue verfassungsrechtliche Institution hat sich damit ebenso wie auch die parallele Einrichtung des schweizerischen Rechts - Verständigungskommission, Einigungskonferenz [2] - in jeder Beziehung bewährt und hat zudem den Einfluß des Bundesrates vermehrt.

Eine weitere Verstärkung der Position des deutschen Bundesrates und damit auch ein Schritt näher zur Gleichstellung mit dem Bundestag bzw. schweizerischen Ständerat bedeutet der Einbau föderativer Gesetze in das Grundgesetz; um so mehr, als die Zustimmungsgesetze, wie die Erfahrung lehrt, nicht nur ihrer Bedeutung, sondern auch ihrer Zahl nach einen recht bedeutenden Platz unter den bisherigen Bundesgesetzen einnehmen [3]. So befinden sich zum Beispiel unter den in der Zeit vom 1. Januar bis 1. April 1951 im Bundesgesetzblatt erschienenen 39 Gesetzen 24 einfache und 15 Zustimmungsgesetze [4]. Das Bild verschiebt sich noch etwas in dem vom Verfasser geprüften Zeitabschnitt: Im zweiten Halbjahr 1955 (vom 1. 7. - 31. 12. 1955) wurden im Bundesgesetzblatt insgesamt 74 Gesetze verkündet. Davon waren lediglich 35 einfache, aber 39 (!) Zustimmungsgesetze.

Auch durch das Erfordernis der Zustimmung einer Zweidrittelmehrheit des Bundesrates zu Verfassungsänderungen, das sowohl im schweizerischen als auch im österreichischen Recht fehlt, nähert sich die Stellung des deutschen Bundesrates im Hinblick auf seine umfangreichen Befugnisse tatsächlich der einer zweiten Kammer. Er ist aber trotz seiner Befugnisse keine parlamentarische Kammer; das Parlament besteht in Deutschland lediglich aus dem Bundestag [5]. Der deutsche Bundesrat "fungiert wie eine zweite

---

1) v. der Heydte in DöV, 1953, Seite 131.
2) Art. 6 und 7 Gesch.-VG.
3) Kratzer in AöR, 77. Bd., Seite 282.
4) Kratzer, aaO. Seite 283.
5) Zu diesem Ergebnis kommen:
Scupin in BK, Art. 50, Anm. II, 2 und Anm. zum IV. Abschnitt, Seite 4 mit ausführlicher Begründung.
Grewe, Das Grundgesetz. In DRZ, 1949, Seite 317.
Giese, aaO. Anm. II, 1 zu Art. 51.
Kern in DöV, 1951, Seite 260.
v. Mangoldt, aaO. Vorbem. zum III. Abschnitt u. a.

Kammer, ohne es jedoch zu sein" [1]. "Er ist die polare Ergänzung des Bundestages" [2].

C) Außer der demokratischen Repräsentation hat der österreichische Bundesrat kein weiteres Merkmal eines vollwertigen Zweikammersystems aufzuweisen. Dabei fallen seine geringen Mitwirkungsrechte bei der Gesetzgebung und insbesondere bei der Verfassungsgesetzgebung, die sich nur auf das suspensive und vom Nationalrat sehr leicht überstimmbare Veto beschränken, besonders ins Gewicht. Hinzu kommt die geringe Bedeutung seines Einspruchs, die auf das Fehlen eines Vermittlungsausschusses zurückzuführen ist; ein Ausgleich zwischen den verschiedenen Auffassungen von National- und Bundesrat läßt sich daher nicht leicht erreichen. Allerdings hatte der österreichische Bundesrat in den Fällen, in denen er von seinem Vetorecht Gebrauch machte, auch einen nennenswerten Einfluß ausgeübt; sein Einspruch hatte in 13 von 17 Fällen Erfolg [3]. Daß der österreichische Bundesrat bei 447 Gesetzesbeschlüssen des Nationalrates nur gegen 18 Einspruch erhob, sich also mit den übrigen einverstanden erklärte, liegt an seiner bereits dargestellten gleichartigen politischen Zusammensetzung, die Meinungsverschiedenheiten zwischen den beiden Körperschaften viel seltener in Erscheinung treten läßt.

Nationalrat und Bundesrat sind daher nicht getrennt tagende und beschließende Teile (Kammern - Häuser) eines Parlamentes; vielmehr stellt allein der Nationalrat das Parlament dar, der ja auch allein die Gesetzesbeschlüsse faßt. In Österreich ist somit das Zweikammersystem nicht verwirklicht [4].

Als Ergebnis war festzustellen, daß von den drei verglichenen Organen allein der Ständerat der schweizerischen Eidgenossenschaft eine parlamentarische Kammer im Sinne des Zweikammersystems darstellt. Damit ist aber die Bedeutung der drei Organe in den drei Staaten und ihre staatsrechtliche Stellung noch nicht

---

1) Scupin in BK, Erl. zu Abschnitt IV, Seite 5.
2) Karl Schmid, DöV, 1949, Seite 204.
3) So Hugelmann, aaO. Seite 290.
4) So Adamovich, aaO. Seite 107; Frisch, aaO. Seite 75; Lamp, aaO. Seite 96; Wittmayer, Österreichisches Verfassungsrecht. Seite 10; für die frühere Zeit wohl auch Kelsen, aaO. Seite 183.

erschöpfend geklärt.

2. Abschnitt: Vergleich der Befugnisse der drei Organe im außerhalb der Gesetzgebung liegenden Bereich

Bei der Gegenüberstellung der außerhalb des Bereiches der Gesetzgebung liegenden Funktionen der drei verglichenen Institutionen muß zunächst wieder die absolute Gleichstellung des schweizerischen Ständerates mit dem Nationalrat hervorgehoben werden. Da die oberste Gewalt der Eidgenossenschaft durch die Bundesversammlung (Ständerat und Nationalrat) ausgeübt wird, sind auch ihre Befugnisse außerhalb des Gesetzgebungsbereiches - wie die Einzelaufzählung deutlich zeigt - sehr umfangreich; doch hat sie in diesem Bereich auch Aufgaben wahrzunehmen, die die Interessen der Kantone nicht berühren, so daß der schweizerische Ständerat hierbei nicht als föderatives Organ fungiert.

Der deutsche Bundesrat hält mit seinen zahlreichen Verwaltungs- und Regierungskompetenzen dem schweizerischen Ständerat die Waage; ihm sind besondere Mitwirkungsrechte in Verwaltung und Rechtsprechung hauptsächlich dort zugestanden worden, wo die Länderinteressen besonders berührt werden. Der deutsche Bundesrat zeigt sich somit auch hier als ein Organ, das in erster Linie die föderativen Belange zu wahren hat. Er nimmt in diesem außerhalb der Gesetzgebung liegenden Bereich eine bedeutendere Stellung ein als der deutsche Bundestag.

Der österreichische Bundesrat hingegen weist ebenso wie bei der Gesetzgebung so auch auf den anderen Gebieten nur geringe Kompetenzen auf, so daß seine Rechte auch in diesem Bereich gegenüber den analogen Kompetenzen des Nationalrates weit zurückstehen. Vor allem sind seine verfassungsmäßigen Kontrollrechte bedeutend enger gezogen als jene des Nationalrates. Für die dem Bundesrat zustehenden Kontrollrechte (Interpellation, Resolution, Petition) fehlt jegliche Sanktion, da ein Beschluß des Bundesrates, womit der Bundesregierung oder eines Bundesministers das Mißtrauen ausgesprochen wird, den Rücktritt des betreffenden Regierungsmitgliedes nicht nach sich zieht [1].

---

1) Adamovich, aaO. Seite 131.

3. Abschnitt: Bedeutung und staatsrechtliche Stellung der drei Organe

A) In der schweizerischen Eidgenossenschaft bildet der Ständerat zusammen mit dem Nationalrat die Bundesversammlung (das Parlament), der die oberste Gewalt des Bundes zusteht [1]. In dieser Verwirklichung des Zweikammersystems findet sich auch begriffsnotwendig die Doppelrepräsentation des Volkes, das die oberste Gewalt im Staat, die Souveränität, ausübt. Der Nationalrat repräsentiert das Volk in seiner Gesamtheit, der Ständerat in seinen gliedstaatlichen Bestandteilen, wobei die beiden Organe in der alleinigen Ausübung der Souveränität konkurrieren.

Bedeutend schwieriger läßt sich die staatsrechtliche Stellung des deutschen und österreichischen Bundesrates positiv bestimmen. Die beiden Organe sind keine parlamentarischen Kammern eines Zweikammersystems. Was aber sind sie positiv?

B) Für den deutschen Bundesrat soll zur Beantwortung dieser Frage die alte Reichsverfassung von 1871 zum Vergleich herangezogen werden. Der Bundesrat von 1871 war einmal Organ zur Geltendmachung und Ausübung der Mitsprache- und Mitgliedschaftsrechte der einzelnen Gliedstaaten im Bund und zum anderen Träger der Souveränität des Reiches [2]. Erstere Eigenschaft kommt zweifellos auch dem heutigen deutschen Bundesrat zu. Der heutige Bundesrat übt aber auch einen wesentlichen Teil der Staatsgewalt im Bund aus, ohne zugleich Volksvertretung zu sein. Somit steht die Staatsgewalt nicht allein dem durch den Bundestag repräsentierten Volk zu, sondern ein begrenzter Ausschnitt derselben wird durch die im deutschen Bundesrat zusammengefaßten Regierungen der deutschen Länder ausgeübt. Wir finden somit auch heute eine Souveränitätsteilung zwischen dem Repräsentativorgan des Volkes einerseits und der Gesamtheit der Länderregierungen andererseits. Bereits im Parlamentarischen Rat hat der Abgeordnete Heuss in der zehnten Plenarsitzung auf die Ähnlichkeit unseres Bundesrates mit dem der alten Reichsverfassung mit der Feststellung hingewiesen,

---

1) Art. 71 BV.
2) Siehe zweites Kapitel, 2. Abschnitt, II., 6., Seite 32 ff.

der rheinische Sozialist und der weiß-blaue Staatsmann hätten sich bei Bismarck gefunden und seien über Weimar zurück noch bismärckischer geworden [1]. Allerdings weist der heutige Bundesrat bei weitem nicht die starke Stellung der gleichnamigen Institution des Bismarck'schen Reiches auf. Man hat ihn nicht zum Träger der Souveränität gemacht [2], aber er ist zum Mitträger der Souveränität geworden.

Vom formaldemokratischen Standpunkt aus mag dieses Ergebnis befremden, doch erscheint es als die einzig logische Erklärung der besonderen staatsrechtlichen Stellung des heutigen Bundesrates. Dieser erscheint in seiner jetzigen Gestalt auch die richtige Lösung, das deutsche Problem des Verhältnisses zwischen Bund und Ländern zu meistern [3]. Eine Beteiligung der Länder an der Willensbildung des Bundes, wie sie infolge sowohl der starken Stellung der deutschen Länder und der besonderen Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern als auch der historischen Vorbilder notwendig erschien, läßt sich durch einen Bundesrat besser erreichen, denn in ihm kommen die Länder als einzelstaatliche Individualitäten viel stärker zur Geltung als in einem nach freier Überzeugung votierenden Staatenhaus (Senat) [4].

C) Eine Souveränitätsteilung wie im deutschen Recht finden wir in Österreich nicht, denn der österreichische Bundesrat ist "Volksvertretung" im eigentlichen Sinn. Nur steht er dem österreichischen Nationalrat nicht als gleichberechtigte Kammer gegenüber, sondern besitzt im Vergleich zu diesem nur geringe Kompe-

1) Sten. Ber., Seite 207, zitiert nach v. Mangoldt, Vorbem. 1 zu Abschn. IV, Seite 265; der bayrische Ministerpräsident Ehard hatte nämlich ohne Wissen der Fraktion mit dem Wortführer der SPD, dem Abgeordneten und Innenminister von Nordrh.-Westfalen Dr. Menzel ein sog. Gentleman Agreement zugunsten des reinen Bundesratssystems abgeschlossen. Heuss hatte daher in der zehnten Sitzung zutreffend festgestellt, daß bei diesem "Legende gewordenen Frühstück des Herrn Abgeordneten Menzel mit dem Herrn Ministerpräsidenten Ehard aus München... der Bundesrat entstanden ist".

2) Scupin in BK, Erl. 2 zum IV. Abschn. meint, eine solche Übertragung der Souveränität wäre konsequent gewesen.

3) Schäfer, Der Bundesrat. Seite 131.

4) Anschütz in DJZ, 1919, 24. Jg., Seite 199.

tenzen. Trotzdem erscheint es nicht gerechtfertigt, dem Vetorecht des österreichischen Bundesrates die gesetzgebende Natur abzusprechen und es als eine der vollziehenden Gewalt zugehörende Funktion zu bezeichnen [1], nur weil dieses Veto früher dem Monarchen, d. h. einem Exekutivorgan, zustand. Das Veto des österreichischen Bundesrates ist "Mitwirkung bei der Gesetzgebung", d. h. legislative Funktion. Auch eine geringe Mitwirkung ist "Mitwirkung".

Die positive Bestimmung seiner staatsrechtlichen Stellung erscheint auch für den österreichischen Bundesrat am ehesten durch eine verfassungsgeschichtliche Rückschau möglich. Im Reichsrat der Märzverfassung vom 4. III. 1849 finden wir ein Organ, das zunächst nur beratende legislative Funktionen besaß und dann später als "verstärkter Reichsrat" beschließende Mitwirkung erlangte. Wenn auch jene Institution einen typisch monarchischen Aufbau und Charakter zeigte und vor allem keine bundesstaatlichen Kriterien aufwies, so kommt sie der Stellung des heutigen österreichischen Bundesrates doch noch am nächsten. Damit sollen diese beiden Organe nicht identifiziert werden, denn der heutige Bundesrat als das bundesstaatliche und föderalistische Organ Österreichs ist etwas anderes als der Reichsrat der damaligen Zeit; aber hinsichtlich seiner Befugnisse nimmt er mehr die Stellung eines Staatsrates als die einer parlamentarischen Kammer ein.

4. Abschnitt: Schlußbetrachtungen

Trotz der dargestellten Verschiedenheiten der drei Organe sind sie doch alle, allerdings nicht in gleichem Maße, den Aufgaben gerecht geworden, welche die Verfassungsgesetzgeber und die Zeit an sie stellten.

So hat sich das Zweikammersystem in der schweizerischen Eidgenossenschaft bewährt. Die Befürchtungen jener, die den mit dem Zweikammersystem ausgestatteten Staat mit einem Wagen vorn und hinten angespannt verglichen, haben sich nicht bewahrheitet [2].

---

1) So Lamp, aaO. Seite 106.
2) Giacometti-Fleiner, aaO. Seite 479.

Auch der deutsche Bundesrat hat seiner Aufgabe, "Hüter der partikularistischen Länderinteressen", "Wahrer der Dezentralisation und der bundesstaatlichen Ordnung" zu sein, gedient. Die Erwartungen, die die Schöpfer des Grundgesetzes in die Institution des Bundesrates gesetzt haben, sind nicht enttäuscht worden. Die intensive Mitarbeit des Bundesrates, vor allem bei der Rechtsetzung im Bund, hat wertvolle Erfolge gezeitigt [1]. Er ist seiner Aufgabe, wie sie sein erster Präsident, Ministerpräsident Arnold, in der Eröffnungssitzung am 20. September 1949 zusammenfaßte, gerecht geworden: "Im Bundesrat haben sich die deutschen Länder zusammengefunden, um gemeinsam in sachlicher und leidenschaftsloser, aber pflichtbewußter Arbeit den Interessen der Länder und darüber hinaus dem ganzen deutschen Volk zu dienen" [2].

Auch der österreichische Bundesrat hat trotz seiner verwässerten Gestalt bisher einen politisch nicht unerheblichen Einfluß ausgeübt. Wenn dies auch nicht immer in Form eines Einspruchs geschah, so doch durch Vorstellungen bei den einzelnen Fraktionen des Nationalrates, wobei zu wiederholten Malen der Text der Gesetzesvorlagen schon im Stadium der Beratung im Nationalrat beeinflußt wurde [3]. Allerdings ist der österreichische Bundesrat verhältnismäßig wenig in seiner spezifischen Funktion als Länderkammer tätig geworden. Im Hinblick auf die besondere Geschichte des Bundesstaates in Österreich - er ist nicht aus dem Zusammenschluß souveräner Staaten, sondern aus einem Einheitsstaat entstanden [4] - ist dieses Manko nicht schädlich in Erscheinung getreten.

Der österreichische Bundesrat hat aber trotzdem, gestützt auf das geistige und moralische Gewicht der von ihm vorgetragenen Motive der Gründlichkeit und Ausgewogenheit der Gesetzgebung gedient [5].

---

1) Schäfer, Der Bundesrat. Seite 127.
2) Sitzungsbericht, Seite 12.
3) und 5) Hugelmann, aaO. Seite 302, 303.
4) Kelsen, Österreichisches Staatsrecht. Seite 165.

L e b e n s l a u f

Am 30. Dezember 1928 wurde ich als Sohn des Kaufmanns Josef Feber und seiner Ehefrau Theresia, geb. Rieger in Michelbach/Murgtal geboren.

Von Ostern 1935 bis Ostern 1939 besuchte ich die Volksschule in Michelbach und anschließend bis zur Untersekunda die Oberschule in Gaggenau und nach dem Kriege die Oberrealschule in Rastatt, an der ich im Juni 1948 das Abitur ablegte.

Vom Wintersemester 1948/49 bis zum Ende des Wintersemesters 1951/52 studierte ich ohne Unterbrechung Rechtswissenschaft an der Universität Freiburg/Br. Im Juli 1952 legte ich in Freiburg/Br. die Erste juristische Staatsprüfung mit "befriedigend" ab.

Seit dem 10. September 1952 befinde ich mich im juristischen Vorbereitungsdienst im Landgerichtsbezirk Baden-Baden.